

# Uradni list Republike Slovenije



Internet: [www.uradni-list.si](http://www.uradni-list.si)

e-pošta: [info@uradni-list.si](mailto:info@uradni-list.si)

Št. **130** Ljubljana, sreda **18. 8. 2021**

ISSN **1318-0576** Leto **XXXI**

## MINISTRSTVA

### **2719. Pravilnik o prenehanju uporabe Pravilnika o obratovalnem monitoringu onesnaževanja podzemne vode**

Na podlagi drugega odstavka 74. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14) in v zvezi s petim odstavkom 101. člena, osmim odstavkom 101.a člena in šestim odstavkom 103. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE in 158/20) minister za okolje in prostor izdaja

## PRAVILNIK

### **o prenehanju uporabe Pravilnika o obratovalnem monitoringu onesnaževanja podzemne vode**

#### 1. člen

(prenehanje uporabe)

Z dnem uveljavitve tega pravilnika se preneha uporabljati Pravilnik o obratovalnem monitoringu onesnaževanja podzemne vode (Uradni list RS, št. 49/06 in 114/09).

#### 2. člen

(začetek veljavnosti)

Ta pravilnik začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 007-402/2021

Ljubljana, dne 16. avgusta 2021

EVA 2021-2550-0025

**Mag. Andrej Vizjak**  
minister  
za okolje in prostor

### **2720. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izobrazbi predavateljev višje strokovne šole in drugih strokovnih delavcev v višjem strokovnem izobraževanju**

Na podlagi šestega odstavka 92. člena v povezavi s 15. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in

izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – ZVaj) ter na podlagi 33. člena Zakona o višjem strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 86/04 in 100/13) ministrica za izobraževanje, znanost in šport izdaja

## PRAVILNIK

### **o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izobrazbi predavateljev višje strokovne šole in drugih strokovnih delavcev v višjem strokovnem izobraževanju**

#### 1. člen

V Pravilniku o izobrazbi predavateljev višje strokovne šole in drugih strokovnih delavcev v višjem strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 35/11) se v 1. členu za besedno zvezo »višješolskimi študijskimi programi« doda besedilo »in študijskimi programi za izpopolnjevanje na področju« ter za besedno zvezo »višješolskih študijskih programih« doda besedilo »in študijskih programih za izpopolnjevanje na področju«.

#### 2. člen

V 2. členu:

– se za napovednim stavkom doda nova prva alineja, ki se glasi:

»– višješolski študijski program – študijski program za pridobitev višje izobrazbe, sprejet pred 1. januarjem 1994, po katerem se v skladu s 15. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 94/06; v nadaljnjem besedilu: ZViS-E) pridobi raven izobrazbe, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljeni s študijskim programom prve stopnje,«;

– se v dosedanji prvi alineji, ki postane druga alineja, besedilo »Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 94/06; v nadaljnjem besedilu: ZViS-E)« nadomesti s kratico »ZViS-E«;

– dosedanja druga, tretja in četrta alineja postanejo tretja, četrta in peta alineja;

– se v dosedanji peti alineji, ki postane šesta alineja, pika nadomesti z vejico;

– se za novo šesto alinejo doda nova sedma alineja, ki se glasi:

»– enoviti magistrski študijski program druge stopnje – študijski program druge stopnje v skladu s 33. členom ZViS.«.

#### 3. člen

V 4. členu se:

– v napovednem stavku za besedno zvezo »višješolskega študijskega programa« doda besedilo »ali študijskega programa za izpopolnjevanje na področju«;

– v prvi alineji za besedo »programom« doda vejico in črta beseda »ali«;  
 – v drugi alineji se za besedo »stopnje« pika nadomesti z besedo »ali«;  
 – za drugo alinejo doda nova tretja alineja, ki se glasi:  
 »– enovitim magistrskim študijskim programom druge stopnje.«.

## 4. člen

V 5. členu se:

– v napovednem stavku za besedno zvezo »višješolskem študijskem programu« doda besedilo »ali študijskem programu za izpopolnjevanje na področju« ter za besedno zvezo »višješolskega študijskega programa« doda besedilo »ali študijskega programa za izpopolnjevanje na področju«;  
 – v drugi alineji za besedo »stopnje« doda vejico in črta beseda »ali«;  
 – v tretji alineji se za besedo »stopnje« pika nadomesti z besedo »ali«  
 – za tretjo alinejo doda nova četrta alineja, ki se glasi:  
 »– enovitim magistrskim študijskim programom druge stopnje.«.

## 5. člen

V 6. členu se za besedno zvezo »višješolskem študijskem programu« doda besedilo »ali študijskem programu za izpopolnjevanje na področju« ter za besedno zvezo »višješolskega študijskega programa« doda besedilo »ali študijskega programa za izpopolnjevanje na področju«.

## KONČNA DOLOČBA

## 6. člen

(začetek veljavnosti)

Ta pravilnik začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 0070-128/2021

Ljubljana, dne 21. julija 2021

EVA 2021-3330-0092

**Prof. dr. Simona Kustec**  
 ministrica  
 za izobraževanje, znanost in šport

## 2721. Odredba o sprejemu študijskega programa za izpopolnjevanje na področju višjega strokovnega izobraževanja Strokovni sodelavec/Strokovna sodelavka za digitalni marketing

Na podlagi 15. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – ZVaj) ministrica za izobraževanje, znanost in šport izdaja

## O D R E D B O

### o sprejemu študijskega programa za izpopolnjevanje na področju višjega strokovnega izobraževanja Strokovni sodelavec/Strokovna sodelavka za digitalni marketing

## 1. člen

Na podlagi sklepa Strokovnega sveta Republike Slovenije za poklicno in strokovno izobraževanje, sprejetega na 185. seji, dne 16. 4. 2021, ministrica za izobraževanje, znanost in šport sprejme Študijski program za izpopolnjevanje na področju višjega strokovnega izobraževanja Strokovni sodelavec/Strokovna sodelavka za digitalni marketing.

## 2. člen

(1) Študijski program za izpopolnjevanje na področju višjega strokovnega izobraževanja iz prejšnjega člena Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport objavi na osrednjem spletnem mestu državne uprave.

(2) Študijski program za izpopolnjevanje na področju višjega strokovnega izobraževanja iz prejšnjega člena se začne izvajati s študijskim letom 2021/2022.

## 3. člen

Ta odredba začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 0070-119/2021

Ljubljana, dne 28. junija 2021

EVA 2021-3330-0087

**Prof. dr. Simona Kustec**  
 ministrica  
 za izobraževanje, znanost in šport

## USTAVNO SODIŠČE

2722. **Odločba**  
– o ugotovitvi, da sta **Zakon o parlamentarni preiskavi in Poslovnik o parlamentarni preiskavi v neskladju z Ustavo, in**  
– o razveljavitvi **Akta o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, in ugotavljanje odgovornosti državnih tožilcev za take odločitve ali ravnanja**

Številka: U-I-214/19-54  
Up-1011/19-52  
Datum: 8. 7. 2021

### ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo generalnega državnega tožilca in Vrhovnega državnega tožilstva, ter v postopkih za preizkus pobude in ustavne pritožbe Vrhovnega sodišča na seji 8. julija 2021

#### o d l o č i l o :

1. **Zakon o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnik o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) sta v neskladju z Ustavo.**
2. **Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
3. **Do odprave ugotovljene protiustavnosti iz 1. točke tega izreka je za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno neodvisnostjo državnih tožilcev pristojno Ustavno sodišče. Zahtevo za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave lahko vložijo generalni državni tožilci v roku 30 dni od objave akta o odreditvi parlamentarne preiskave v Uradnem listu Republike Slovenije.**
4. **Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 1. člena Zakona o parlamentarni preiskavi se zavrže.**
5. **Akt o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazen-**

skega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije (Uradni list RS, št. 46/19) se razveljavi, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, in ugotavljanje odgovornosti državnih tožilcev za take odločitve ali ravnanja.

6. **Pobuda in ustavna pritožba zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave, naveden v 5. točki tega izreka, v delu, v katerem se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev in ugotavljanje odgovornosti sodnikov za odločitve v konkretnih sodnih postopkih, se zavržeta.**

### O b r a z l o ž i t e v

#### A.

#### **Povzetek pobude in ustavne pritožbe**

1. **Generalni državni tožilec (v nadaljevanju prvi pobudnik) in Vrhovno državno tožilstvo (v nadaljevanju drugi pobudnik) vlagata vlogo, ki jo naslavljata pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ter ustavna pritožba zoper 1. člen Zakona o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju ZPPre) v zvezi z *Aktom o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije* (v nadaljevanju Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi) v delu, v katerem se nanaša na ugotavljanje politične odgovornosti državnih tožilcev.**

2. **Prvi pobudnik navaja, da Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi nanj neposredno učinkuje, in sicer tako nanj osebno kot v vlogi generalnega državnega tožilca. Navaja, da se akt nanj neposredno nanaša v 4. točki, posredno pa v 1.–3. in 5.–7. točki. Čeprav naj bi imel v postopku parlamentarne preiskave formalno status priče (kar naj bi izhajalo iz zahteve za odreditev parlamentarne preiskave), po mnenju prvega pobudnika iz izpodbijanega akta izhaja, da bo imel status preiskovanca; v parlamentarni preiskavi naj bi se ugotavljalo, kdo mu je naročil politični pregon političnega funkcionarja. Prvi pobudnik navaja, da bi lahko Državni zbor preiskavo v tej smeri tudi razširil. Ob tem poudarja, da kot takratni vodja Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru v zadevah v zvezi s parlamentarno preiskavo ni izvajal funkcije kazenskega pregona. Meni, da sta mu bili s tem aktom kot nosilcu državnotožilske funkcije kršeni z Ustavo in zakonom zagotovljeni neodvisnost in samostojnost pri opravljanju tožilske službe (135. člen Ustave ter 3., 10. in 22. člen Zakona o državnem tožilstvu, Uradni list RS, št. 58/11, 47/12, 19/15, 36/19, 139/20 in 54/21 – v nadaljevanju ZDT-1). Šlo naj bi za grob poseg v načelo pravne države ter neodvisnost in samostojnost pravosodja. Že z odreditvijo parlamentarne preiskave naj bi bilo poseženo tudi v pravico prvega pobudnika do osebnega dostojanstva, z izvršitvijo izpodbijanega akta pa naj bi mu nastale nepopravljive posledice (osebno in karierno). Posledice naj bi nastale tudi za preostale nosilce državnotožilske funkcije, kar naj bi vplivalo na neodvisnost državnih tožilcev in pravosodja ter s tem na učinkovito sodno pravstvo.**

3. **Drugi pobudnik navaja, da se izpodbijani akt nanj neposredno nanaša v 2. točki, posredno pa v 1. in 3.–7. točki. Akt naj bi neposredno posegal v pravni položaj Vrhovnega državnega tožilstva, pa tudi v pravice nekdanjih in sedanjih vrhovnih**

državnih tožilcev. Že z odreditvijo parlamentarne preiskave naj bi bilo poseženo v vladavino prava, načelo delitve oblasti, neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev in pravosodja kot celote, pa tudi v pravico do osebnega dostojanstva tožilcev. Navedeno naj bi narekovalo široko razlago pravnega interesa za vložitev pobude.

4. Pobudnika trdita, da sodnega varstva ne moreta doseči v drugem postopku pred sodiščem ali z drugimi pravnimi sredstvi, zato naj bi bilo Ustavno sodišče v duhu zagotovitve učinkovitega sodnega varstva in preprečitve spodkopavanja institucionalne ali operativne neodvisnosti državnih tožilcev pristojno za obravnavo te pobude. Pobudnika se v zvezi s tem sklicujeta tudi na drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU), ki določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Evropske unije.

5. Ustavno sodišče naj bi sicer že sprejelo stališče, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, zato ga ni mogoče izpodbijati s pobudo. Vendar pa je po oceni pobudnikov treba stališče o procesni naravi akta o odreditvi parlamentarne preiskave presoditi v zvezi s 1. členom ZPPre, z vidika zatrjevanih kršitev, zlasti pa v okviru novejšega časa in ustavnega reda. Za presojo ustavnosti naj bi bila bistvena vsebina akta, pri čemer naj bi v konkretnem primeru šlo za odreditev parlamentarne preiskave z namenom ugotavljanja politične odgovornosti nosilcev državnotožilske funkcije, kar je po oceni pobudnikov nesprejemljivo. Pobudnika navajata, da je akt o odreditvi parlamentarne preiskave akt Državnega zbora, ki je utemeljen na normi javnega prava in vsebuje odločitev o materialnopravno določeni pravici, obveznosti ali pravni koristi vpletenih. Šlo naj bi za nacionalni akt, ki naj bi bil v zvezi z izvajanjem prava Evropske unije, in za akt v zadevi javnega pomena. Ker akt o odreditvi parlamentarne preiskave sprejme Državni zbor, naj bi šlo za izvrševanje javnih pooblastil. Termin splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, naj bi torej bilo treba razlagati tako široko, da bi zajemal tudi izpodbijani akt. Pobudnika nadalje menita, da Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi deloma zajema materijo zakonske ali vsaj poslovniške narave, ker vsebuje originalne pravne norme. Navajata, da je bil akt objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, zato naj bi šlo za državni predpis in ne za sklep oziroma procesni akt. Opozarjata tudi na hude posledice tega akta – tako za vpletene osebe kot za Vrhovno državno tožilstvo in državo. Glede na navedeno menita, da bi jima Ustavno sodišče moralo zagotoviti pravno varstvo zoper ta akt.

6. Pobudnika Aktu o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi očitata, da je v delu, ki se nanaša na ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev državnotožilske in sodne funkcije v zadevah političnega funkcionarja in člana Državnega sveta, obtoženega več korupcijskih kaznivih dejanj, nesprejemljiv z vidika temeljnih postulatov vladavine prava, načela delitve oblasti, neodvisnosti in samostojnosti pravosodja in nosilcev državnotožilske in sodne funkcije ter pravice nekdanjih in sedanjih državnih tožilcev na Vrhovnem državnem tožilstvu do osebnega dostojanstva. Menita, da gre za vmešavanje v samostojnost in neodvisnost pravosodja, ki je v neskladju s 1. in 2. členom, drugim odstavkom 3. člena, 8., 93., 125., 134., 135., 136. in 153. členom Ustave. Akt naj bi bil v neskladju tudi z 2. členom in drugim pododstavkom prvega odstavka 19. člena PEU v zvezi s 1. in 47. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016) ter s 6. in 13. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). V neskladju naj bi bil tudi s 1. in 2. členom ZPPre in 2. členom Poslovnika o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju PoPP). Odrejena parlamentarna preiskava naj bi poleg tega posegala v doktrino videza neodvisnosti in nepristranskosti sodišča in državnega tožilstva (3. in 7. člen ZDT-1).

7. Pobudnika trdita, da mora biti predmet preiskave omejen s pristojnostmi Državnega zbora (kar pomeni, da preiskovalna komisija ne sme imeti več pooblastil kot Državni zbor) in ne sme posegati v izključne pristojnosti izvršilne in sodne veje oblasti. Iz načela neodvisnosti sodstva (125. člen Ustave) in iz ustavno zagotovljene imunitete sodnika glede mnenja, ki ga je dal pri odločanju na sodišču, naj bi izhajalo, da predmet parlamentarne preiskave ne more biti zakonitost in primernost posamičnih sodnih odločb in sodnih postopkov ter da sodniki v postopku parlamentarne preiskave ne smejo biti zaslišani o vprašanih, ki so oziroma so bila predmet odločanja v sodnem postopku. Enako mora po mnenju pobudnikov veljati za državne tožilce. Tudi slednji naj bi bili namreč neodvisni in umeščeni v sistem pravosodja. Tako kot sodniki naj bi v okviru svojih pristojnosti prispevali k zagotavljanju spoštovanja načela pravne države, še posebej z zagotovitvijo poštenega, nepristranskega in učinkovitega delovanja sodstva. Državni tožilci naj ne bi bili politično odgovorni; njihov položaj naj bi bil samostojen in neodvisen, njihov mandat pa trajen. Pobudnika opozarjata, da bi politična odgovornost državnih tožilcev vplivala na kakovostno, svobodno in nepristransko izvrševanje kazenskega pregona, s tem pa na učinkovito sodno varstvo ter varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Zato konkretna ravnanja (storitve ali opustitve) državnih tožilcev naj ne bi mogla biti predmet parlamentarne preiskave. Odgovornost državnih tožilcev naj bi lahko bila le kazenska, disciplinska in odškodninska. Pobudnika opozarjata, da se zakonitost, pravočasnost dela in pravilnost strokovnih odločitev državnih tožilcev presoja v okviru strokovnega nadzora, ki se izvaja znotraj državnega tožilstva (173. člen ZDT-1). Nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno opravljanje državnotožilske službe pa naj bi bilo opredeljeno kot hujša disciplinska kršitev (80. člen ZDT-1), za katero naj bi se v disciplinskem postopku lahko izrekle disciplinske sankcije (81. člen ZDT-1).

8. Po mnenju pobudnikov posamezne faze postopkov kazenskega pregona, ki so vključene v prvi del zahteve za odreditev zadevne parlamentarne preiskave, spadajo v izključno pristojnost sodišč in državnih tožilcev (skladno s 135. členom Ustave naj bi bili za pregon kaznivih dejanj izključno pristojni državni tožilci). Očitno naj bi bilo tudi, da pri obravnavani parlamentarni preiskavi naj ne bi šlo za zadevo javnega pomena (kot to določata 93. člen Ustave in 1. člen ZPPre), temveč za zadevo zasebnega interesa (odkrivanje in grajanje nepravilnosti v konkretnih postopkih). Prvi del izpodbijanega akta naj bi se sicer izrecno skliceval na obravnavo pregona zoper »F. K. in druge«, vendar pa naj bi bil v nadaljevanju poudarek le na osebi F. K., kdo so »drugi«, pa naj ne bi bilo pojasnjeno. To po mnenju pobudnikov vzbuja dvom, da zahteva vsebuje zadostno utemeljitev, da gre za zadevo javnega pomena. Pobudnika opozarjata tudi, da gre za prvo parlamentarno preiskavo v Republiki Sloveniji, ki je bila odrejena z namenom ugotovitve politične odgovornosti državnih tožilcev in sodnikov.

9. Postavljalo naj bi se tudi vprašanje morebitnega dolžnega izogibanja nasprotju interesov, kadar državni svetnik zaradi zasledovanja zasebnega in političnega interesa, ki bi ga lahko uveljavljal v kazenskem postopku, uporabi javno funkcijo, pri opravljanju katere naj bi zasledoval zgolj javni interes. Iz mnenja Službe za pravne in analitične zadeve naj bi namreč izhajalo, da naj bi politični funkcionar sam popravil oziroma dopolnil zahtevo v delu, ki se nanaša na ugotovitev zlorab v kazenskem postopku zoper njega.

10. Pobudnika nadalje menita, da je izpodbijani akt tudi notranje neskladen, nedoločen in nejasen in kot tak v neskladju z ustavnim načelom določnosti. Prvi del izpodbijanega akta naj bi se namreč nanašal na pregon zgolj ene osebe, drugi del pa na širšo problematiko vodenja in upravljanja evidenc policije. Pobudnika menita, da bi moral biti predmet preiskave določno opredeljen, kar naj bi bilo pomembno predvsem za varstvo udeležencev v preiskavi in za sodno presojo prisilnih ukrepov, ki se izvajajo v okviru preiskave.



11. Pobudnika se sklicujeta tudi na sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) in Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). V pobudi povzemata mnenja drugega pobudnika, Državnotožilskega sveta, Društva državnih tožilcev Republike Slovenije in Sodnega sveta, ki so bila dana v postopku sprejemanja Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi.

#### **Pridružitve pobudi in ustavni pritožbi**

12. Pobudi in ustavni pritožbi se je z ločeno vlogo pridružilo Vrhovno sodišče (v nadaljevanju tretji pobudnik). Tretji pobudnik uvodoma navaja, da ima tudi sam pravni interes za pobudo, saj naj bi bil Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi izdan tudi z namenom ugotavljanja morebitne politične odgovornosti nekdanjih in sedanjih nosilcev javnih funkcij na Vrhovnem sodišču.

13. Tretji pobudnik dodatno opozarja na vidik nezakonitosti in protiustavnosti v razmerju do sodstva. Meni, da konkretna parlamentarna preiskava grobo posega v neodvisnost sodstva, ki je varovana na ustavni ravni z načelom delitve oblasti (3. člen Ustave), in v neodvisen položaj vsakega posameznega nosilca sodne veje oblasti (125. člen Ustave). Ker naj bi bila neodvisnost sodstva neločljivo povezana s temeljno človekovo pravico do sodnega varstva (23. člen Ustave), naj bi vsakršen nedopusten poseg v neodvisnost sodstva hkrati ogrožal tudi pravico posameznika do neodvisnega in nepristranskega sojenja. Parlamentarna preiskava v zadevi Franc Kangler in drugi naj bi bila tudi v neskladju s 134. členom Ustave, ki določa sodniško imunetost.

14. Po oceni tretjega pobudnika preiskovalna komisija ne sme obravnavati vprašanja morebitne politične odgovornosti sodnikov, saj to ne sodi v pristojnost zakonodajne veje oblasti. Za presojo nezakonitosti in nepravilnosti konkretnih sodniških odločitev naj bi bila pristojna instančna sodišča, za ugotavljanje kršitev sodniških dolžnosti pa naj bi bili v zakonu predvideni mehanizmi, med katerimi naj ne bi bilo ugotavljanja politične odgovornosti sodnikov s strani zakonodajne veje oblasti. Tretji pobudnik opozarja, da je sodniško delo ocenjevano vsaka tri leta, da sta lahko nad delom sodnikov uvedena službeni nadzor in pregled poslovanja v posameznih zadevah, da so sodniki odgovorni za disciplinske kršitve in da se lahko v kazenskem postopku ugotovi tudi kazenska odgovornost sodnika, ki pride do njegove razrešitve. Vsem tem sistemom nadzora in ugotavljanja odgovornosti sodnikov naj bi bilo skupno, da sijo v sodno vejo oblasti. Tako naj bi strokovni nadzor vršil predsednik sodišča, sodniško delo naj bi ocenjeval pristojni personalni svet, sestavljen iz sodnikov višjih stopenj, disciplinsko odgovornost naj bi ugotavljalo Disciplinsko sodišče pri Sodnem svetu, morebitno kazensko odgovornost sodnikov za kazniva dejanja, povezana z izvrševanjem njihove funkcije, pa naj bi ugotavljala kazenska sodišča. Po mnenju tretjega pobudnika uvajanje novega mehanizma Državnega zbora za ugotavljanje politične odgovornosti sodnikov in odkrivanje napak v konkretnih sodnih postopkih, ki nima podlage ne v Ustavi ne v zakonu, nedopustno posega v neodvisnost sodstva in sodniško imunetost.

#### **Dopolnitev in razširitev pobude**

15. Prvi in drugi pobudnik sta vložila dopolnitev in razširitev pobude in ustavne pritožbe, s katero izpodbijata tudi ZPPre in PoPP, ker naj ne bi določala ustreznega mehanizma za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva kot dela pravosodja. Pobudnika navajata, da se s to dopolnitvijo in razširitvijo v celoti pridružujeta zahtevi za oceno ustavnosti Sodnega sveta v zadevi št. U-I-246/19.

16. Pobudnika ponovno opozarjata na parlamentarno preiskavo v zadevi Franc Kangler in drugi, s katero sta po njuni oceni Državni zbor in Državni svet presegla svoje ustavno in zakonsko določene pristojnosti ter posegla ne le v sodno vejo oblasti, temveč tudi v ustavno zajamčeno samostojnost državnih tožilcev. Po mnenju pobudnikov ta preiskava ni bila odredjena v zvezi z morebitnimi sistemskimi težavami pri delovanju državnega tožilstva in tožilske uprave; njen predmet

naj ne bi bili splošni pojavi v državnem tožilstvu, problemi delovanja državnega tožilstva kot celote in/ali razvojni trendi v državnem tožilstvu. Preiskava naj bi bila (med drugim) odredjena v zvezi z izvrševanjem drzavnotožilske oziroma sodne funkcije konkretnih državnih tožilcev in sodnikov v konkretnem sodnem postopku, tj. v zaključenem kazenskem postopku zoper Franca Kanglerja v zadevi *Ježoviča*. Pobudnika citirata dele akta, iz katerih po njuni oceni izhaja, da naj bi v okviru te preiskave Državni zbor kot politični organ obravnaval dejanja, ki so jih v okviru svoje funkcije opravljali državni tožilci in sodniki kot samostojni nosilci javnih funkcij. S tem naj bi bila ustvarjena možnost dejanskega političnega obračunavanja in nedopustnega pritiska na delo državnih tožilcev. Šlo naj bi tudi za učinek politične grožnje prihodnjemu delu državnih tožilcev in sodnikov, ki naj bi jim bilo na podlagi take odločitve Državnega zbora in Državnega sveta nedvoumno sporočeno, da bodo lahko v nasprotju z Ustavo obravnavani zaradi ugotavljanja svoje politične odgovornosti (kar je funkcija parlamentarne preiskave) pred nosilci zakonodajne veje oblasti, če bodo sprejemali odločitve, ki slednjim ne bodo po volji.

17. Pobudnika se sklicujeta na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 17/13, in OdlUS XX, 1), iz katere naj bi izhajalo, da je državno tožilstvo del pravosodja. Bistvo drzavnotožilske funkcije naj bi bil pregon storilcev kaznivih dejanj (135. člen Ustave). Drzavnega tožilstva naj ne bi bilo dopustno obravnavati kot del zakonodajne in sodne veje oblasti niti kot del organiziranosti Vlade ali uprave. V razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti naj bi bili državni tožilci samostojni (135. člen Ustave ter 3., 10. in 22. člen ZDT-1). V razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti pa naj bi bili neodvisni, kar naj bi izhajalo iz načela delitve oblasti. Vmešavanje nosilcev drugih vej oblasti v izvrševanje tožilske funkcije naj tako ne bi bilo v nasprotju samo s prvim odstavkom 135. člena, temveč tudi z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave. Iz 8. člena ZDT-1 naj bi bilo tudi razvidno, da državni tožilec ne odgovarja za mnenje, ki ga je imel pri opravljanju drzavnotožilske službe. Drzavno tožilstvo naj bi bilo torej organ *sui generis*, njegov položaj naj bi bil nekje vmes med sodstvom (kateremu naj bi bil blizu zato, ker razmišlja in deluje podobno kot sodišče) in izvršilno vejo oblasti. Pobudnika poudarjata, da sta neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev in drzavnega tožilstva ključna predpostavka za zagotovitev varstva pravic strank postopkov.

18. Po mnenju pobudnikov iz načela neodvisnosti drzavnega tožilstva izhaja prepoved, da bi druga veja oblasti sprejemala odločitve, ki se nanašajo na konkretne odločitve in postopke, ne glede na to, ali so še odprti ali že končani. Tudi naknadno obravnavanje že pravnomočno pretekazenskega ali sodnega postopka ali drzavnotožilske odločbe, raziskovanje njunega morebitnega ozadja, okoliščin, v katerih je odločba nastajala ali postopek tekel, njuno interpretiranje ali reinterpretiranje naj bi bilo s strani parlamentarne komisije nedopustno. Te okoliščine naj bi smelo preverjati le sodišče. Pobudnika opozarjata, da državni tožilci, tako kot sodniki, v postopku parlamentarne preiskave ne smejo biti zaslišani o vprašanih, ki so oziroma so bila predmet odločanja v sodnem postopku. V zvezi s tem se sklicujeta na prvi odstavek 135. člena Ustave.

19. Glede na navedeno pobudnika menita, da parlamentarna preiskava, ki bi preverjala določeno odločitev drzavnega tožilca, ni v skladu z Ustavo. Prav tako ne parlamentarna preiskava, s katero bi se uveljavljala politična odgovornost državnih tožilcev, saj naj državni tožilci ne bi bili politično odgovorni. Izpodbijana predpisa pa po oceni pobudnikov omogočata, da državni tožilec kot nosilec funkcije kazenskega pregona v parlamentarni preiskavi dobi položaj preiskovanca ali pričë zaradi odločitve, sprejetih pri kazenskem pregonu in sodelovanju kot stranka v kazenskem postopku. Člen 1 ZPPre, ki določa, da je pristojnost parlamentarne preiskave omejena s pristojnostmi Drzavnega zbora, naj bi sicer prepovedoval preiskave, ki nedopustno posegajo v neodvisnost drzavnega tožilstva. Vendar pa naj bi ta ureditev ostajala na ravni načela, saj naj ne bi bili

vzpostavljeni ustrežni mehanizmi, s katerimi bi jo bilo mogoče uveljaviti. Po mnenju pobudnikov noben pravno urejen postopek ne more ustavno skladno delovati, če ne vsebuje določenih varovalk proti protiuustavnemu izvrševanju pravic udeležencev postopka.

20. Pobudnika opozarjata, da že Državni zbor ne more uskladiti protiuustavne zahteve za parlamentarno preiskavo z Ustavo oziroma je zavrniti. ZPPre naj namreč ne bi predvideval t. i. ugovora protiuustavnosti, čeprav naj bi bilo o njem v zakonodajnem postopku veliko govora oziroma naj bi ga eden od osnutkov ZPPre celo predvideval. ZPPre in PoPP naj tudi ne bi vsebovala mehanizmov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izpodbijati sprejete akte o odreditvi parlamentarne preiskave. Akta o odreditvi parlamentarne preiskave naj ne bi bilo mogoče napasti pred Ustavnim sodiščem v postopku z ustavno pritožbo ali v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, saj naj bi Ustavno sodišče že odločilo, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni niti splošen niti posamičen akt. Zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave naj tudi ne bi bilo na voljo sodno varstvo v upravnem sporu. Na podlagi navedenih predpisov naj torej ne bi bilo omejitev za odreditev protiuustavne parlamentarne preiskave, hkrati pa naj odločitve o odreditvi protiuustavne parlamentarne preiskave ne bi bilo mogoče izpodbijati. Iz teh razlogov sta po mnenju pobudnikov ZPPre in PoPP v neskladju z 2., 3., 135. in 136. členom Ustave. Pobudnika menita, da ne gre za situacijo, ko bi bilo mogoče protiuustavnost preprečiti z ustrežno interpretacijo izpodbijanih predpisov. Uveljavljanje protiuustavnosti odreditve parlamentarne preiskave naj bi bilo mogoče le na podlagi izrecne zakonske določbe, ZPPre pa bi moral urediti tudi ustrezen postopek in ukrepe pristojnega sodišča. Po oceni pobudnikov bi morala taka ureditev zajemati varstvo neodvisnosti državnih tožilcev, to varstvo pa bi moralo biti institucionalno, saj bi bilo v neskladju z Ustavo, če bi se moral v tovrstnih postopkih posamezni državni tožilec braniti sam. Pobudnika menita, da bi ZPPre in PoPP morala omogočati najmanj državnemu tožilcu, državnemu tožilstvu, Vrhovnemu državnemu tožilstvu ali Državnotožilskemu svetu kot temeljnemu organu za varstvo neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev, da zahtevajo sodno presojo akta o odreditvi parlamentarne preiskave.

#### **Povzetek odgovora Državnega zbora**

21. Pobuda in ustavna pritožba, njuna dopolnitev in razširitev ter pridružitve tretjega pobudnika so bile vročene Državnemu zboru. Ta je v odgovoru navedel, da prvi in drugi pobudnik ne izkazujeta pravnega interesa za vložitev pobude.

22. Glede prvega pobudnika Državni zbor meni, da izpodbijani 1. člen ZPPre nanj ne učinkuje neposredno, saj določa le pravno podlago za odreditev parlamentarne preiskave, prvi pobudnik pa naj neposrednega učnika te določbe ne bi niti zatrjeval. Državni zbor v zvezi s pravnim interesom za izpodbijanje Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi navaja, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave neposredno ne posega v pravice tistih, ki bodo v preiskovalnem postopku preiskovanci ali pričë oziroma bodo v tem postopku zavezani h kakršnemukoli drugemu ravnanju, pri čemer se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 59/2000, in OdlUS IX, 157). Po presoji Državnega zbora je vprašljiv tudi pravni interes prvega pobudnika za ugotovitev protiuustavne pravne praznine v ZPPre in PoPP, saj naj morebitna ugotovitevna odločba Ustavnega sodišča ne bi mogla izboljšati njegovega položaja v obstoječih pravnih razmerjih, temveč le v bodoče. V zvezi s tem opozarja na sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-121/03 z dne 20. 5. 2004 in št. U-I-385/98 z dne 10. 5. 2001 (OdlUS X, 89).

23. Glede drugega pobudnika Državni zbor navaja, da gre za državni organ, ti pa naj praviloma ne bi izkazovali pravnega interesa za izpodbijanje predpisov pred Ustavnim sodiščem. Državni organi naj bi smeli izpodbijati le tiste določbe predpisov, ki neposredno posegajo v njihov pravni položaj (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-307/94 z dne 14. 5. 1998, Uradni list RS, št. 42/98, in OdlUS VII, 84), izpodbijana predpisa pa

po oceni Državnega zbora neposredno ne posegata v lastni pravni položaj drugega pobudnika. Neposrednega posega naj drugi pobudnik ne bi niti zatrjeval.

24. Za primer, da bi Ustavno sodišče pobudo sprejelo v obravnavo, Državni zbor ugotavlja, da so razlogi, s katerimi pobudnika utemeljujeta obstoj protiuustavne pravne praznine v ZPPre in PoPP, vsebinsko podobni razlogom, ki jih uveljavlja Sodni svet v zahtevi za oceno ustavnosti teh predpisov v zadevi št. U-I-246/19, zato se Državni zbor v celoti sklicuje na svoj odgovor v navedeni zadevi.

#### **Povzetek mnenja Vlade**

25. O pobudi in ustavni pritožbi je podala mnenje Vlada. Ta uvodoma opozarja, da je parlamentarna preiskava institut Državnega zbora, da v letu 1993 sama ni bila predlagateljica ZPPre in da načeloma tudi ni odgovorna za njegovo izvajanje. Iz teh razlogov Vlada meni, da se lahko opredeljuje kvečjemu do tistih določb ZPPre, ki se tičejo »zunanjih udeležencev« (preiskovanci, pričë, izvedenci) in bi lahko pomenile kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ter določb, ki bi lahko bile sporne z vidika ustavnih razmerij med vejami oblasti oziroma državnimi organi.

26. Po oceni Vlade sta sistem delitve oblasti in neodvisnost pravosodnih deležnikov, ki so pri svojem delovanju vezani na Ustavo in zakone, temelja pravne države. Državni organi naj bi bili zavezani k spoštovanju vladavine prava in s tem spoštovanju ustavnih določb, še posebej tistih, ki določajo funkcije in medsebojne omejitve državne oblasti tako v funkcionalnem kot v organizacijskem pogledu. Učinkovitost delitve oblasti naj bi bila odvisna predvsem od kakovosti razmerij vzajemnega nadzora, pa tudi od sodelovanja pri skupnem doseganju ciljev (sistem zavor in ravnovesij). Poleg ustavnih jamstev Vlada izpostavlja tudi funkcijo Sodnega sveta in Državnotožilskega sveta, ki naj bi bila kot posebna državna organa primarna branika sodne neodvisnosti ter državnotožilske samostojnosti; njuna primarna naloga naj bi bila, da reagirata v primerih domnevnih kršitev delitve oblasti.

27. Vlada opozarja, da državni tožilci v sodobnih ustavnih demokracijah, kamor se uvršča naša država, niso politično odgovorni. Tako naj tudi njihovo delo v zadevah kazenskega pregona ne bi moglo biti predmet političnega nadzora (134. člen Ustave). Od odločitve Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-42/12 naj bi bilo nesporno, da je položaj državnega tožilstva poseben, in sicer ne le v odnosu do drugih dveh vej oblasti, temveč tudi znotraj izvršilne veje oblasti. Po oceni Vlade bi bila ureditev, ki državnemu tožilcu sicer ne bi nalagala pravne dolžnosti, da ravnata po željah ali navodilih drugih oseb, bi pa omogočala, tudi za institutom parlamentarne preiskave, da se na državnega tožilca nedopustno vpliva ali da se nad njim izvaja nedopusten pritisk, naj v posamični zadevi ravnata na določen način, v neskladju s prvim odstavkom 135. člena Ustave. Vlada meni, da državnega tožilca zaradi odločitev, ki jih je sprejel pri opravljanju procesnih dejanj upravičenega tožilca, ni mogoče klicati na zagovor v postopku parlamentarne preiskave ali ga enačiti z nosilcem javnih funkcij klasične izvršilne veje oblasti oziroma državne uprave. Nadzor nad delom državnega tožilstva naj bi se vršil v okviru strokovnega nadzora (173. člen ZDT-1), ki ga izvaja Vrhovno državno tožilstvo s splošnim, delnim ali posamičnim strokovnim pregledom dela državnih tožilstev in državnih tožilcev ter tožilskega osebja, s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije. Za opravljanje pravosodnega nadzora nad opravljanjem zadev državnotožilske uprave naj bi bilo pristojno Ministrstvo za pravosodje. Nadzor nad delovanjem državnih tožilcev naj bi se vršil tudi v okviru disciplinskega postopka in ocene državnotožilske službe, ki sta predvidena v ZDT-1.

28. Po mnenju Vlade sta za zakonito delovanje in upoštevanje dosedanje ustavnosodne presoje (zlasti vodilnih odločb Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 in št. U-I-42/12) v parlamentarni preiskavi primarno odgovorna Državni zbor in predsednik Državnega zbora oziroma kolegij predsednika Državnega zbora. Državni zbor naj bi moral pri predlogih za uvedbo parlamentarnih preiskav upoštevati meje parlamentarne preiskave.

29. Vlada ocenjuje, da je Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi v delu, v katerem posega v samostojnost državnih tožilcev znotraj izvršilne veje oblasti ter v njihovo neodvisnost v razmerju do sodne in zakonodajne veje oblasti, z vidika načela delitve oblasti ustavno sporen. Meni namreč, da ugotavljanje strokovne pravilnosti, pravočasnosti in zakonitosti dela državnih tožilcev ni in ne sme biti predmet parlamentarne preiskave. Opozarja pa, da je vprašanje ustavne skladnosti konkretnega akta o odreditvi parlamentarne preiskave normativno ločeno od vprašanja ustavne skladnosti ZPPre in PoPP.

30. Ker je po oceni Vlade temeljno vprašanje te pobude vprašanje spoštovanja in uveljavljanja načela delitve oblasti ter samostojnosti državnega tožilstva znotraj izvršilne veje oblasti ter njegove neodvisnosti v razmerju do sodne in zakonodajne veje oblasti, naj bi bila podana jasna pravovarstvena potreba po presoji Ustavnega sodišča. Po mnenju Vlade bi bilo treba zagotoviti, da se konkretna parlamentarna preiskava v tem delu ne izvede. Z vidika (ne)obstoja varovalk, ki bi preprečevale protiustavno parlamentarno preiskavo, pa bi po oceni Vlade morebitna zakonska ureditev sodnega varstva morala smiselno vključevati tudi druge morebitne odklone od zakonsko določenega in ustavnopravno skladnega namena parlamentarne preiskave ter s tem širši nabor upravičencev do sodnega varstva onkraj področja neodvisnosti sodstva oziroma samostojnosti državnega tožilca, pri čemer bi bilo treba nujno zagotoviti ravnovesje takšne ureditve z načelom učinkovitosti parlamentarne preiskave.

#### **Povzetek izjave pobudnikov o odgovoru Državnega zbora in mnenju Vlade**

31. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikom. Izjavo sta podala prvi in drugi pobudnik, ki se v celoti pridružujeta mnenju Vlade, stališču Državnega zbora, da ni izkazan njun pravni interes za pobudo, pa nasprotujeta. Navajata, da se 1. člen ZPPre v zvezi z Aktom o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi na podlagi objektivne in subjektivne koneksitete nanaša tako na prvega pobudnika kot tudi na vrhovne državne tožilce. Poudarjata, da nimata na voljo drugega pravnega sredstva in da lahko Ustavno sodišče tudi sicer ustavno pritožbo obravnava pred izčrpanjem pravnih sredstev, če so zatrjevane kršitve očitne in če bi z izvrševanjem izpodbijanega akta za pritožnika nastale težke posledice. V nadaljevanju podrobneje utemeljujeta, zakaj naj bi z izvršitvijo izpodbijanega akta o odreditvi parlamentarne preiskave zanj nastale težke, nepopravljive posledice in zakaj naj bi šlo za očitne kršitve njunih pravic.

#### **Povzetek izjave Državnega sveta**

32. Ustavno sodišče je Državnemu svetu na njegovo prošnjo priznalo pravico do udeležbe v postopku in ga pozvalo, naj se izjavi o vlogah pobudnikov. Državni svet meni, da ni sprejemljivo, da se parlamentarna preiskava, v kateri so predmet obravnavanja ravnanja pravosodnih organov in nosilcev funkcij v teh organih, popolnoma nekritično in brez resne presoje opredeli kot nedopustna in posegajoča v neodvisnost pravosodnih organov. Paziti naj bi bilo treba, da se pozornost ne usmeri samo na presojo, ali bi se pod določenimi okoliščinami lahko zgodilo, da bi Državni zbor sprejel akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ki bi presegal njegove pristojnosti. Pozornost naj bi bilo treba usmeriti tudi na obravnavanje vprašanj, kot so namen, vsebina in vloga instituta parlamentarne preiskave v ustavni demokraciji ter varstvo vladavine prava kot instrumenta nadzora državnih oblasti.

33. Iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 naj bi izhajalo, da mora tehtanje ravnotežja med varstvom ustavnih pravic in parlamentarno preiskovalno pristojnostjo, kadar takega ravnotežja ne ureja ZPPre, opraviti vsaka posamična preiskovalna komisija. Ustava naj bi zavezovala neposredno vse veje oblasti, zato naj bi bila tudi parlamentarna preiskovalna komisija pri svojem delu zavezana spoštovati načelo delitve oblasti. Če se posamezna preiskovalna komisija pri svojem delu tega ne loti s preudarnostjo, se sicer po navedbah Držav-

nega sveta lahko zgodi, da prestopi meje svoje pristojnosti, vendar to naj ne bi pomenilo, da je predpis protiustavni; šlo naj bi za vprašanje izvrševanja predpisa.

34. Državni svet opozarja na pomen sistema zavor in ravnovesij kot bistvenega dela načela delitve oblasti. Trdi, da mora imeti v sistemu delitve oblasti vsaka veja oblasti omejeno moč, hkrati pa mora imeti tudi možnost, da obe drugi veji podvrže nadzoru. Po oceni Državnega sveta v zaprtem sistemu (kot je tudi pravosodje) ni možno pričakovati, da bodo sistem sam oziroma v njem udeležene osebe prepoznale v sistem vgrajene napake in nevarnosti, zato je potreben zunanji pogled, ki ga po naravi stvari lahko nudi le druga veja oblasti. Če se pojavi dvom o ustavnosti in zakonitosti katere od vej oblasti, naj bi bila naloga drugih vej oblasti, da posredujejo in sprožijo ustrezne mehanizme za uveljavljanje odgovornosti.

35. Po oceni Državnega sveta primerjalnopravno gledano ni nemogoče, da bi Ustavno sodišče presojalo tudi akte parlamenta, ki po svoji vsebini niso zakon. V primeru dvoma, ali neki predlog ali zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave presega meje pristojnosti Državnega zbora, naj tudi ne bi bilo nemogoče, da bi Ustavno sodišče to vprašanje presojalo z institutom kompetenčnega spora na podlagi 160. člena Ustave.

36. V nadaljevanju Državni svet predstavi svoje videnje namena parlamentarne preiskave ter razmerja parlamentarne preiskave do sodstva in državnega tožilstva. Meni, da so preiskovalne komisije vitalni organ za učinkovito uresničevanje načela delitve oblasti, kadar se pojavljajo dvomi o ustavni skladnosti in zakonitosti delovanja organov države. Parlamentarna preiskava naj bi po svoji naravi presegala okvir izvršilne in upravne veje oblasti in naj bi pomenila izjemno sredstvo za preiskovanje vpletenosti nosilcev javnih funkcij v t. i. politične afere, zlorabo oblasti in podobno. Preiskovalna komisija naj pri tem ne bi opravljala niti sodne funkcije niti funkcije pregona kaznivih dejanj, pri delu pa naj bi morala spoštovati meje svojega delovanja in pristojnosti Državnega zbora. Njen namen naj bi bil, da s proučevanjem, ugotavljanjem in ocenjevanjem negativnih pojavov v družbi zbere čim več čim bolj popolnih informacij, na podlagi katerih lahko Državni zbor sprejme akte iz svoje pristojnosti.

37. Po mnenju Državnega sveta se Državni zbor (in posledično preiskovalna komisija) ne more vmešavati v delo posameznega sodnika glede posameznih zadev, ki jih obravnava, medtem ko so delovanje sodnega sistema kot takega in anomalije v sistemu (na primer dolgotrajnost postopkov) lahko predmet parlamentarne preiskave. V zvezi s tem se Državni svet sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-244/99. Podobno naj bi veljalo glede državnega tožilstva. Zakonodajalec naj bi imel pri urejanju položaja državnega tožilstva široko polje proste presoje. Zaradi priprave ustreznih zakonskih predlogov, pa tudi zaradi izvrševanja svoje nadzorne funkcije v primeru domnevnih nepravilnosti pri delovanju državnega tožilstva naj bi zakonodajalec moral imeti možnost, da v utemeljenih primerih raziskuje dejansko stanje glede delovanja državnega tožilstva. Državni svet meni, da so ekscesni pojavi v sodstvu, ki v javnosti ustvarjajo mnenje, da sodišča ne delajo dovolj dobro in hitro ter nepristransko, lahko vprašanje javnega interesa. Enako naj bi veljalo za sistemske pojave, ki v javnosti mečejo slabo luč na državno tožilstvo. Namen tovrstne parlamentarne preiskave naj bi bil, da se odkrijejo vzroki za tako stanje in predlagajo rešitve v sferi zakonodaje, možno pa naj bi bilo tudi ugotavljanje politične odgovornosti (političnih) funkcionarjev zaradi vplivanja na delo tožilstva in sodišč.

38. Vzporedni tek kazenskega postopka in parlamentarne preiskave naj bi bil izrecno predviden v 2. členu ZPPre, Ustavno sodišče pa naj bi se že izreklo, da taka ureditev ni v neskladju z Ustavo. Člen 2 ZPPre naj bi vključeval tako situacije, ko zadevo, ki je predmet parlamentarne preiskave, vzporedno obravnavata državno tožilstvo in/ali policija v predkazenskem postopku, kot tudi situacije, ko se zadeva obravnava v (sodnem) kazenskem postopku. Postopka naj bi imela namreč različen namen. Tudi pogoji za začetek obeh postopkov naj bi bili različni.



39. Državni svet navaja, da je bila parlamentarna preiskava, ki je obravnavala stanje v zvezi z izvrševanjem nadzora po ZDT-1 in odgovornost nosilcev javnih funkcij, med drugim tudi na Vrhovnem državnem tožilstvu, v Republiki Sloveniji že opravljena. Iz končnega poročila naj bi bilo razvidno, da je bilo na sejah zaslišanih kar nekaj tožilcev, med drugim vodje Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani, na Ptujju, v Novem mestu in v Kranju. Komisija naj bi ugotovila, da je nadzor nad delom tožilcev pogosto neustrezen. Na podlagi tega poročila naj bi Državni zbor sprejel sklep, ki naj bi med drugim priporočal bolj pregledno delo tožilstva, onemogočanje političnih pritiskov na tožilce ter pregleden in v praksi izvedljiv sistem sankcioniranja slabega oziroma nezadovoljivega dela tožilcev (in sodnikov).

40. V nadaljevanju Državni svet podaja pregled izvajanja parlamentarnih preiskav v Združenem kraljestvu, v Latviji, Belgiji, na Portugalskem, v Avstriji, Italiji in Franciji. Iz tega pregleda naj bi izhajalo, da tudi primerjalnopravno ni nedopustno, da se opravi parlamentarna preiskava delovanja pravosodnega sistema ter da se pri tem zaslišijo sodniki in tožilci.

41. Državni svet predstavi tudi svoje razumevanje politične odgovornosti ter neodvisnosti sodstva in državnega tožilstva. Meni, da je politična odgovornost lahko pravna ali nepravna. Vsak nosilec javne funkcije naj bi bil podvržen javni kritiki in vrsti drugih, nepravilnih oblik politične odgovornosti. Sodniki so sicer neodvisni, a po oceni Državnega sveta vsak nadzor, komentar ali javna kritika še ni poseg v sodniško neodvisnost. Tudi državno tožilstvo naj bi bilo kot del pravosodja samostojen in neodvisen državni organ. Status državnih tožilcev naj bi bil pravzaprav izenačen s statusom sodnika. Vendar pa naj neodvisnost sodnikov in tožilcev v zvezi z njihovim delom ne bi pomenila tudi njihove neodgovornosti.

42. Državni svet meni, da normativna ureditev sicer zagotavlja sistem nadzorovanja sodnikov (ocenjevanje sodnikov, disciplinski postopek, sistem pravnih sredstev) in državnih tožilcev (strokovni pregled dela državnih tožilcev s strani Vrhovnega državnega tožilstva, disciplinski postopek), vendar naj ta sistem v več konkretnih primerih ne bi dovolj zgodaj zaznal anomalij in naj se nanje ne bi (dovolj hitro) odzval. V konkretnih postopkih, ki so bili povod za vložitev zahteve za parlamentarno preiskavo v zadevi Franc Kangler in drugi, naj bi prišlo do številnih nepravilnosti in anomalij, ki naj bi bile ugotovljene šele na najvišjih instancah, zato naj bi se pojavilo vprašanje, ali so notranji sistemi nadzora nad delom sodnikov in državnih tožilcev delovali pravilno oziroma, če niso delovali pravilno, zakaj je bilo tako. Državni svet meni, da je nedopustno, da sistem očitne nepravilnosti v postopku in očitno kršitev videza nepristranskosti prepoznava šele v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi. Meni, da je zato v konkretni zadevi nedvomno podan javni interes za zahtevano parlamentarno preiskavo. Odmik od postulatov neodvisnosti in nepristranskosti ravnanj v sodstvu naj bi zahteval takojšnje ukrepanje. V okoliščinah, ko naj bi se pojavljali očitki o povezanosti s »centri moči« in o njihovem vplivu na odločitve, ter upoštevaje relativno redke disciplinske postopke zoper državne tožilce in sodnike (pri čemer naj bi se postopki vodili pred organi, v katerih je večina predstavnikov iz vrst sodstva oziroma tožilstva), po oceni Državnega sveta ni nerazumno vprašanje oziroma dvom, ali je sistem deloval pravilno.

43. Namen parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi je po mnenju Državnega sveta v tem, da se razčisti, ali obstajajo nedopustne povezave in nedopustna vplivanja na ravnanje državnih tožilcev in sodnikov, da se zaznane anomalije analizirajo in da se ugotovijo razlogi, zakaj sistem ni deloval, kot bi moral, ter da se ugotovi, kateri nosilci javnih funkcij bi lahko kaj storili in bi morali kaj storiti, pa niso, oziroma da se ugotovi, ali/in kateri nosilci javnih funkcij so ravnali v nasprotju s svojimi obveznostmi oziroma so opustili dolžno ravnanje. Namen te parlamentarne preiskave naj bi bil torej odkriti, kje so pomanjkljivosti in kratki stiki v sistemu, ter pripraviti podlago za njihovo odpravo ter vključitev novih potrebnih varovalk, da

se ugotovljene anomalije sistema ne bi ponovile, saj naj bi bila zaradi njih zmanjšana pravna varnost.

44. V primerih, ko se pojavi razumen sum, da so zatajili sistemi nadzora znotraj pravosodja, mora po oceni Državnega sveta obstajati možnost, da se opravi nadzor nad sistemom in ugotovijo okoliščine in razlogi, zaradi katerih je sistem zatajil in ni opravil svoje funkcije. Glede na to, da naj bi se očitki pojavljali zoper delo sodišča in državnega tožilstva, je po mnenju Državnega sveta edini, ki lahko tak nadzor opravi, Državni zbor, in sicer z institutom parlamentarne preiskave. Državni svet ob tem opozarja, da ni vsako srečanje predstavnikov različnih vej oblasti tudi nedovoljen pritisk na samostojnost ali poseg vanjo.

45. Glede na navedeno Državni svet meni, da ZPPre in PoPP nista v neskladju z Ustavo in da Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi ne posega v neodvisnost sodne veje oblasti.

#### **Povzetek izjave pobudnikov o izjavi Državnega sveta**

46. Prvi in drugi pobudnik nasprotujeta udeležbi Državnega sveta v tem postopku. Menita, da za udeležbo Državnega sveta ni zakonske podlage, saj Državni svet ni izdal Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, temveč je zgolj vložil zahtevo za njegovo izdajo. Poleg tega naj Državni svet ne bi izkazoval (neposrednega) pravnega interesa, temveč le politični interes. S tem naj bi bila pobudnika postavljena v neenakopravni položaj. Prvi in drugi pobudnik trdita tudi, da nista bila pozvana, naj se izjavita o udeležbi Državnega sveta, in da nista prejela sklepa o priznanju udeležbe.

47. Prvi in drugi pobudnik nadalje opozarjata, da ne držijo navedbe Državnega sveta, da so bile podobne parlamentarne preiskave že odrejene, saj naj se v nobeni dosedanji parlamentarni preiskavi ne bi ugotavljala politična odgovornost državnih tožilcev in sodnikov. Menita, da so trditve o zlorabah v konkretnih postopkih nekonkretizirane, pavšalne in brez verodostojnih dokazov, navedbe o slabi podobi državnega tožilstva v javnosti pa naj ne bi vzdržale razumne presoje. Tudi trditve Državnega sveta o več povezanih postopkih, v katerih naj bi se nepravilnosti pokazale šele pozno v postopku s pravnimi sredstvi, naj bi bile neobrazložene. Prvi in drugi pobudnik pojasnjujeta, da Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi izpostavlja samo eno konkretno kazensko zadevo. Pomisleki o pozni ugotovitvi nepravilnosti v postopkih s pravnimi sredstvi pa naj bi kazali na nepoznavanje sistema sodnega varstva. Prvi in drugi pobudnik ponovno poudarjata, da namen zadevne parlamentarne preiskave ni raziskovanje sodstva kot celote in da ne gre za zadevo javnega pomena.

48. V zvezi s primerjalnopravnim pregledom Državnega sveta prvi in drugi pobudnik navajata, da ima državno tožilstvo v drugih državah Evropske unije drugačen položaj kot v Republiki Sloveniji. Slovenski državni tožilec naj ne bi bil del izvršilne veje oblasti, ki bi ga v smislu političnih in strokovnih navodil v konkretnih zadevah lahko usmerjala Vlada ali katekol ministristvo.

49. Prvi in drugi pobudnik Ustavnemu sodišču predlagata, naj na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) po uradni dolžnosti oceni tudi ustavno skladnost 126. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15 in 41/17 – v nadaljevanju ZBan-2), ki naj bi bil z zadevo v posredni zvezi. Navedeni člen naj bi določal, da banka ni dolžna varovati zaupnih podatkov, če te podatke pisno zahteva preiskovalna komisija. Pobudnika opozarjata, da je ureditev pridobivanja bančnih podatkov po Zakonu o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 66/17, 22/19 in 200/20 – v nadaljevanju ZKP) strožja (za določene podatke se zahteva odredba sodišča, poleg tega se zahteva višji dokazni standard).

50. Tretji pobudnik na izjavo Državnega sveta odgovarja, da Državni zbor ne sme obravnavati morebitne politične odgovornosti sodnikov, četudi teži k ugotavljanju nepravilnosti v zadevah javnega pomena. Opozarja, da so bile v zadevi, v zvezi s katero je bila odrejena zadevna parlamentarna



preiskava, nepravilnosti ugotovljene in odpravljene v okviru rednega večstopenjskega sodnega postopka. Glede na to, da zakon predpostavlja trifazni sodni postopek, po mnenju tretjega predlagatelja ni na mestu problematiziranje dejstva, da so se določene anomalije ugotovile oziroma so bile odpravljene šele na najvišjih instancah.

51. Po oceni tretjega pobudnika bi morali zakonodajna in izvršilna veja oblasti v skladu z načelom delitve oblasti očitke v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi v konkretnih sodnih postopkih (pa tudi v zvezi z drugimi pojavi, ki bi lahko kazali, da sodstvo ne deluje dovolj dobro in hitro ali nepristransko) najprej nasloviti na pristojne organe v okviru sodstva. Če bi bilo po tej poti ugotovljeno, da nadzorni postopki v okviru sodstva ne delujejo oziroma da delujejo nepravilno, bi bil po oceni tretjega pobudnika na mestu tudi razmislek o spremembi zakonodaje na tem področju. V določenih omejenih primerih bi lahko bila tovrstna problematika celo predmet parlamentarne preiskave. V obravnavanem primeru pa gre po mnenju tretjega pobudnika za ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki so sodelovali v konkretnih sodnih postopkih. Šlo naj bi za eklatantno kršitev načela delitve oblasti, saj naj bi se – ne glede na obstoječe sodne mehanizme, ki so predvideni v okviru sodne veje oblasti – razčiščevanje pravilnosti vodenja sodnih postopkov z institutom parlamentarne preiskave prenašalo neposredno v pristojnost zakonodajne veje oblasti.

B. – I.

#### Začasno zadržanje ZPPre in PoPP

52. S sklepom z dne 12. 11. 2019 je Ustavno sodišče do končne odločitve zadržalo ZPPre in PoPP, kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev. Ustavno sodišče je določilo način začasnega zadržanja izvrševanja predpisov tako, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje točk 1 do vključno 7 Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, kolikor se nanašajo na državne tožilce.

#### Procesne predpostavke za odločanje

53. Pobudniki trdijo, da vlagajo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ter ustavno pritožbo zoper 1. člen ZPPre v zvezi z Aktom o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, kar bi bilo mogoče razumeti na način, da zoper oba akta vlagajo tako pobudo kot tudi ustavno pritožbo. Ustavno sodišče je vlogo v delu, v katerem se nanaša na Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, preizkusilo v okviru obeh navedenih postopkov, saj iz vloge izhaja, da želijo pobudniki doseči razveljavitev tega akta bodisi v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, bodisi v postopku z ustavno pritožbo. Drugače pa je v zvezi s 1. členom ZPPre, ki ga kot del splošnega akta ni mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo (šesta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave in prvi odstavek 50. člena ZUstS), Ustavno sodišče štelo, da pobudniki vlagajo zgolj pobudo za začetek postopka za oceno njegove ustavnosti.

54. Za primer, da bi Ustavno sodišče vztrajalo pri svojem dosedanem stališču, po katerem pobuda in ustavna pritožba zoper izpodbijani akt o odreditvi parlamentarne preiskave nista dopustni, prvi in drugi pobudnik v razširitvi in dopolnitvi prvotne vloge uveljavljata, da sta ZPPre in PoPP v neskladju z Ustavo, saj zoper izpodbijani akt o odreditvi parlamentarne preiskave ne predvidevata nobenega pravnega sredstva.

*Glede pobude in ustavne pritožbe zoper Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi*

55. Ustavno sodišče je že v sklepu št. U-I-219/93 z dne 13. 1. 1994 (OdlUS III, 2) sprejelo stališče, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni splošni akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Pojasnilo je, da je značilnost predpisa oziroma drugega splošnega akta njegova splošnost in abstraktnost, kar pome-

ni, da se njegova vsebina nanaša na širši krog individualno nedoločenih naslovnikov, ki se lahko pojavijo v zamišljenem tipičnem razmerju, ki ga predpis oziroma splošni akt ureja. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave pa je akt Državnega zbora, s katerim se začne postopek parlamentarne preiskave o določeni javni zadevi z določeno nalogo. Kot tak očitno nima značilnosti predpisa oziroma drugega splošnega akta. To stališče je Ustavno sodišče ponovilo tudi v sklepu št. U-I-244/99 z dne 9. 12. 1999 (7. točka obrazložitve) in v odločbi št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 22/21, 83. točka obrazložitve).

56. Pobudniki sicer trdijo, da ima Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi drugačno, tj. splošno naravo, vendar pa temu stališču ni mogoče pritrditi. Z navedenim aktom je bil uveden konkretni postopek o parlamentarni preiskavi, v njem pa je določen konkretni predmet preiskovanja. V aktu ni določb, ki bi imele zakonsko ali poslovniško materijo. Okoliščine, da je bil akt objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, da naj bi imel hude posledice in da naj zoper njega ne bi bilo zagotovljeno drugo pravno varstvo, ne morejo spremeniti dejstva, da gre pri izpodbijanem aktu za konkretni akt. Na pravno naravo izpodbijanega akta pa tudi ne vpliva dejstvo, da pobudniki ta akt izpodbijajo v zvezi s 1. členom ZPPre. Glede na navedeno Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi ni mogoče izpodbijati s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

57. Po dosedanji presoji Ustavnega sodišča akta o odreditvi parlamentarne preiskave prav tako ni mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo. V skladu s prvim odstavkom 50. člena ZUstS je ustavno pritožbo mogoče vložiti zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe (prvi odstavek 50. člena ZUstS). Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-244/99 (20. točka obrazložitve) pojasnilo, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave – ki vsebuje kratek opis zadeve javnega pomena, ki je predmet preiskave, in navedbo njenega namena, po potrebi pa tudi navedbo predvidenega obsega preiskave (tretji in četrti odstavek 2. člena ter 4. člen PoPP) – ne posega v pravice tistih, ki bodo v preiskovalnem postopku preiskovanci ali priče oziroma bodo v tem postopku zavezani h kakršnemu koli drugemu ravnanju. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave torej ni akt, s katerim je odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, zato zoper njega ustavna pritožba ni mogoča.<sup>1</sup>

58. Držijo sicer navedbe pobudnikov, da se izpodbijani akt o odreditvi parlamentarne preiskave nanje neposredno nanaša. V aktu je navedeno, da je namen parlamentarne preiskave ugotoviti, »kolikšna je morebitna politična odgovornost nekdanjih in sedanjih nosilcev javnih funkcij [...] na Vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije, na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije [...]«. Na več mestih akt tudi omenja prvega pobudnika in v zvezi z njim med drugim navaja, da je namen parlamentarne preiskave ugotoviti, »kdo izmed nosilcev javnih funkcij je naročil takratnemu vodji Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru [D. Š.], da na podlagi arhiviranih prikritih preiskovalnih ukrepov na krajevno in stvarno pristojnem sodišču sproži postopke«. Vendar pa te navedbe ne spreminjajo dejstva, da z izpodbijanem aktom ni bilo odločeno o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pobudnikov.

59. Iz navedenega izhaja, da Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi ni akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati s pobudo ali ustavno pritožbo. Vendar pa Ustavno sodišče vloge zoper ta akt, kolikor se nanaša na državne tožilce, kljub temu ni zavrglo, saj je pristojnost Ustavnega sodišča za njeno obravnavo lahko odvisna od utemeljenosti pobude prvega in drugega pobudnika za začetek postopka za

<sup>1</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 84. točka obrazložitve.

oceno ustavnosti ZPPre in PoPP. Pobudnika namreč uveljavlja, da sta navedena predpisa v neskladju z Ustavo prav zato, ker ne urejata ustreznega mehanizma za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva.

60. Drugače pa je Ustavno sodišče odločilo o ustavni pritožbi in pobudi zoper tisti del Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, ki se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev in ugotavljanje odgovornosti sodnikov za odločitve v konkretnih sodnih postopkih. V tem delu je namreč Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-246/19 ta akt že razveljavilo (4. točka izreka navedene odločbe), zato pobudniki ne bi imeli pravnega interesa za izpodbijanje tega dela akta, četudi bi ga pred Ustavnim sodiščem sicer lahko izpodbijali. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ustavno pritožbo in pobudo v tem delu zavrglo (6. točka izreka).

*Glede pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti 1. člena ZPPre*

61. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti mora med drugim vsebovati navedbo razlogov neskladnosti z Ustavo ali zakonom (drugi odstavek 24.b člena v zvezi s tretjo alinejo prvega odstavka 24.b člena ZUstS). Po tretjem odstavku 25. člena ZUstS Ustavno sodišče pobudo zavrže, če niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 24.b člena ZUstS. Ker vloge pobudnikov ne vsebujejo navedb, s katerimi bi pobudniki utemeljevali, da je 1. člen ZPPre v neskladju z Ustavo, je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (4. točka izreka).

*Glede pobude prvega in drugega pobudnika za začetek postopka za oceno ustavnosti ZPPre in PoPP zaradi zatrevane pravne praznine*

62. V skladu s prvim odstavkom 24. člena ZUstS lahko pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa da, kdor izkaže pravni interes. Po drugem odstavku tega člena je pravni interes podan, če izpodbijani predpis neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika.

63. Prvi in drugi pobudnik sta državna organa, ki trdita, da je z izpodbijanima predpisoma protiustavno poseženo v neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva. Ustavno sodišče je že večkrat odločilo, da na splošno državnim organom ni mogoče priznati pravnega interesa za izpodbijanje določb predpisov, ki urejajo njihov lastni položaj oziroma pristojnosti.<sup>2</sup> V nekaterih primerih pa je zaradi specifičnih okoliščin primera državnim organom pravni interes za pobudo priznalo. Tako je na primer v odločbi št. U-I-383/98 z dne 21. 9. 2000 (Uradni list RS, št. 100/2000, in OdiUS IX, 210) ministru za notranje zadeve priznalo pravni interes za izpodbijanje določbe predpisa, ki je Komisiji Državnega zbora za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb omogočal nadzor nad kriminalistično službo v Ministrstvu za notranje zadeve. Pobudnik je trdil, da je tak nadzor v nasprotju z ustavno ureditvijo razmerij med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti ter pomeni protiustavno izvajanje nadzora nad delom ministra za notranje zadeve. S sklepom št. U-I-10/08 z dne 6. 3. 2008 je Ustavno sodišče pravni interes za vložitev pobude priznalo tudi varuhinji človekovih pravic, ki je izpodbijala določbe zakona, ki je urejal njeno plačo in plačo njenih namestnikov. Varuhinja je med drugim trdila, da bo poslabšanje plačnega položaja funkcionarjev varuha v hierarhiji plač funkcionarjev zmanjšalo avtoriteto te institucije in poslabšalo položaj varuha v razmerju do oblastnih organov ter vplivalo na učinkovitost dela tega organa in s tem na raven varstva človekovih pravic.

64. Prvi in drugi pobudnik trdita, da izpodbijana predpisa posegata v načelo delitve oblasti, saj ne urejata ustreznega mehanizma, s katerim bi bilo mogoče preprečiti protiustavni poseg zakonodajne veje oblasti v neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva. Izpodbijane določbe naj bi dopu-

ščale možnost političnega obračunavanja in nedopustnega pritiska na delo državnih tožilcev. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-42/12 (28. točka obrazložitve) sprejelo stališče, da so državni tožilci po Ustavi v odnosu do zakonodajne in sodne veje oblasti neodvisni, v razmerju do izvršilne veje oblasti pa samostojni. Vmešavanje nosilcev zakonodajne in sodne veje oblasti v izvrševanje tožilske funkcije ni v neskladju samo s prvim odstavkom 135. člena Ustave, temveč neposredno tudi z drugo povedjo drugega odstavka 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti). V obravnavani zadevi gre torej, tako kot v zadevi št. U-I-383/98, za vprašanje razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Ob tem je pomembna tudi ustavna funkcija državnih tožilcev, ki je podrobno pojasnjena v nadaljevanju obrazložitve te odločbe. Glede na navedeno Vrhovno državno tožilstvo kot najvišje državno tožilstvo v državi in generalni državni tožilec kot njegov vodja izkazujeta pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih predpisov.

65. Ker pobuda odpira pomembno ustavnopravno vprašanje, je Ustavno sodišče pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje, določene v četrtem odstavku 26. člena ZUstS, nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

#### **Glede priznanja udeležbe Državnemu svetu**

66. Državni svet je Ustavno sodišče zaprosil za udeležbo v tem postopku. Po ZUstS sta udeleženca postopka z ustavno pritožbo in postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, vlagatelj in nasprotni udeleženec. V primeru postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa je nasprotni udeleženec organ, ki je izdal predpis (prvi odstavek 28. člena ZUstS). Ustavno sodišče poleg udeležencem, ki so izrecno navedeni v ZUstS, udeležbo v postopku priznava tudi strankam iz postopkov pred sodišči, ki so bili prekinjeni zaradi vložitve zahteve po 23. členu ZUstS.

67. V obravnavani zadevi pobudniki med drugim izpodbijajo Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, ki ga je izdal Državni zbor na zahtevo Državnega sveta. Ustava v 93. členu določa, da Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ali na zahtevo Državnega sveta. Glede na takšno ustavno vlogo Državnega sveta pri uvedbi parlamentarne preiskave je Ustavno sodišče pravico do udeležbe v tem postopku priznalo tudi Državnemu svetu.

68. V zvezi z navedbami prvega in drugega pobudnika, da nista bila pozvana, naj se izjavita o udeležbi Državnega sveta, in da nista prejela sklepa o priznanju udeležbe, Ustavno sodišče pojasnjuje, da v okviru odločanja o priznanju udeležbe drugih udeležencev ne poziva k izjavi o tem vprašanju. O priznanju udeležbe Ustavno sodišče tudi ne izda posebnega sklepa, temveč udeleženca, ki mu je udeležbo priznalo, o tem obvesti z dopisom.

B. – II.

#### **Presoja ustavne skladnosti ZPPre in PoPP zaradi zatrevane protiustavne pravne praznine**

69. Prvi in drugi pobudnik trdita, da sta ZPPre in PoPP v neskladju z Ustavo, ker ne urejata ustreznega mehanizma, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost in samostojnost opravljanja državnotožilske funkcije. Iz pobude izhaja, da bi ta mehanizem moral biti zagotovljen že v fazi odrejanja parlamentarne preiskave, tako da bi omogočal bodisi preprečitev odreditve parlamentarne preiskave bodisi uveljavljanje protiustavnosti akta o njeni odreditvi.

70. Ustavno sodišče je o podobnem očitku že odločalo v zadevi št. U-I-246/19, v kateri je Sodni svet ZPPre in PoPP očital neskladje z Ustavo, ker ne urejata ustreznega mehanizma za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost opravljanja sodniške funkcije. V navedeni zadevi je Ustavno sodišče izhajalo iz naslednjih premis:

<sup>2</sup> Glej na primer sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-71/03 z dne 23. 9. 2004, št. U-I-145/08 z dne 3. 7. 2008, št. U-I-176/09 z dne 23. 9. 2009 in št. U-I-434/18 z dne 31. 1. 2019.

(i) Parlamentarna preiskava je ustavni institut. Urejena je v 93. členu Ustave, ki določa, da Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ali na zahtevo Državnega sveta. V ta namen Državni zbor imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi.

(ii) V skladu s 1. členom ZPPre se smejo v okviru parlamentarne preiskave ugotavljati samo tista dejstva, ki so lahko podlaga za sprejemanje odločitev iz ustavnih pristojnosti Državnega zbora, pri čemer zakon primeroma navaja ugotavljanje dejanskega stanja, ki je lahko podlaga (1) za odločanje Državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij in (2) za spremembo zakonodaje na določenem področju.

(iii) Ker (že) zakonodajna pristojnost Državnega zbora, tj. dejanska ali možna ureditev materije z zakonom, seže na domala vsa področja družbenega življenja, je nabor vprašanj, ki so lahko predmet preiskave, zelo širok. Glede na porazdelitev pristojnosti med Državnim zborom in Vlado in tudi glede na dejansko razmerje moči med njima je teža parlamentarne preiskave v razjasnitvi dogajanj s področij, za katera je odgovorna Vlada; t. i. manjšinska preiskava (tj. preiskava, ki se uvede na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ali na zahtevo Državnega sveta) krepi samostojnost zakonodajalca prav s tega vidika, se pravi z vidika učinkovitega odkrivanja nepravilnosti v ravnanju izvršilne veje oblasti. Ni pa izključeno, da bi bila predmet parlamentarne preiskave vprašanja, ki se nanašajo na delovanje drugih državnih organov.

(iv) Državni zbor mora pri odrejanju in izvajanju parlamentarne preiskave med drugim upoštevati načelo delitve oblasti iz druge povedi drugega odstavka 3. člena Ustave. To načelo zapoveduje organizacijo državne oblasti, v kateri se zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti izvršujejo bolj ali manj neodvisno druga od druge in v kateri so med vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more pridobiti prevlade nad drugima.<sup>3</sup>

Ustavno sodišče je v nadaljevanju navedene odločbe razložilo ustavno funkcijo sodne veje oblasti (23. člen Ustave) in pomen neodvisnosti sodnikov (prva poved 125. člena Ustave).<sup>4</sup> Ob opiranju na svojo dosedanjo presojo je pojasnilo, da ustavni položaj sodstva ne zahteva, da je sodstvo v celoti izključeno iz nadzora, ki ga Državni zbor izvaja s parlamentarno preiskavo. Državni zbor lahko v okviru parlamentarne preiskave raziskuje področja, ki zadevajo delovanje sodne veje oblasti kot celote in razvojne trende v sodstvu. Tudi preiskovanje historičnih dogodkov, ki so hkrati predmet sodnega postopka, samo zase ne posega v neodvisnost sodnikov. Vendar pa Državni zbor s parlamentarno preiskavo sodnih postopkov ne sme ovirati ali kakorkoli vplivati na odločitev sodnikov v konkretnih sodnih postopkih, kar vključuje tudi prepoved, da v okviru svojih postopkov *ex post* razpravlja o zakonitosti oziroma primernosti posamičnih sodnih odločb ali vodenja sodnih postopkov, pa tudi prepoved, da sodnike zaslišuje kot pričë ali preiskovance glede teh vprašanj iz konkretnega (odprtega ali končanega) sodnega postopka. Če je parlamentarna preiskava odrejena ali zahtevana z namenom preizkušanja pravilnosti sodnih odločitev in/ali ugotavljanja odgovornosti sodnika za sprejeto odločitev pri sojenju, je že sama odreditev take parlamentarne preiskave v neskladju z ustavnim načelom neodvisnosti sodnikov.<sup>5</sup> V nadaljevanju je Ustavno sodišče obravnavalo vprašanje procesnega varstva sodniške neodvisnosti v postopku odrejanja parlamentarne preiskave. Pojasnilo je, da v zakonodaji ni predvideno sodno varstvo, pravno sredstvo ali drug učinkovit postopek, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodnikov, čeprav je

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 57.–63. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Prav tam, 64.–70. točka obrazložitve.

<sup>5</sup> Prav tam, 71.–77. točka obrazložitve.

obstoj takega postopka ključnega pomena za varstvo sodniške neodvisnosti in s tem pravice vsakogar do neodvisnega in nepristranskega sodišča. Ustavno sodišče je presodilo, da bi bilo tak postopek mogoče urediti v skladu z ustavnim sistemom delitve oblasti in na način, ki ne bi ogrožal učinkovitega izvajanja parlamentarnih preiskav. Glede na navedeno je zaključilo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju s 125. členom Ustave.<sup>6</sup>

71. Za presojo, ali bi ZPPre oziroma PoPP morala tak postopek določati tudi za varstvo neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev, kot to zatrjujeta prvi in drugi pobudnik, je odločilen ustavni položaj državnega tožilstva.

72. Ustava ureja državno tožilstvo v IV. poglavju (Državna ureditev) v posebnem razdelku, ki se glasi:

»g) Državno tožilstvo

135. člen

(državni tožilec)

Državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima druge z zakonom določene pristojnosti.

Ureditev in pristojnosti državnih tožilcev določa zakon.

136. člen

(nezdružljivost funkcije državnega tožilca)

Funkcija državnega tožilca ni združljiva s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon.«

Citirani razdelek je umeščen med ureditev sodstva (125. do 134. člen Ustave) ter odvetništva in notariata (137. člen Ustave). Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-307/94 z dne 14. 5. 1998 (Uradni list RS, št. 42/98, in OdlUS VII, 84, 16. točka obrazložitve) navedlo, da ta umestitev jasno kaže, da je ustavodajalec izhajal iz tradicionalnega pogleda na tožilstvo kot dela pravosodja v širšem smislu. Državno tožilstvo je namreč posebna funkcija državne oblasti, ki je funkcionalno neposredno in trajno povezana z delovanjem sodne oblasti (torej pravosodja v ožjem smislu).<sup>7</sup> V sistemu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) pa je državno tožilstvo umeščen v izvršilno vejo oblasti. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo v odločbi št. U-I-42/12 (23. točka obrazložitve), funkcija državnega tožilstva, tj. pregon storilcev kaznivih dejanj, (poleg dejavnosti policije) najbolj tipično demonstrira monopol države nad uporabo prisile. V ustavnem redu, v katerem zakonodajna veja oblasti sprejema zakone, v katerih *in abstracto* določa kazniva dejanja, in v katerem sodna veja oblasti neodvisno in nepristransko odloča o obstoju kaznivega dejanja in o krivdi domnevnega storilca, je zato lahko državnotožilska funkcija le izvršilna funkcija.

73. Kot izhaja iz 70. točke obrazložitve te odločbe, je eden glavnih namenov parlamentarne preiskave prav nadzor nad delovanjem izvršilne veje oblasti, kar še zlasti velja za manjšinsko parlamentarno preiskavo. Vendar pa je treba tudi pri odrejanju in izvajanju parlamentarnih preiskav, ki se nanašajo na delovanje izvršilne veje oblasti, spoštovati načelo delitve oblasti, kar pomeni, da zakonodajna veja oblasti z izvajanjem parlamentarne preiskave ne sme posegati v (izključne) pristojnosti izvršilne veje oblasti.<sup>8</sup> Upoštevati je namreč treba, da preiskovalna komisija ne more imeti širših pristojnosti kakor Državni zbor.<sup>9</sup> Ker Državni zbor ni pristojen za dajanje navedil,

<sup>6</sup> Prav tam, 80.–100. točka obrazložitve.

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-42/12, 20. in 21. točka obrazložitve.

<sup>8</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 11. točka obrazložitve.

<sup>9</sup> M. Mozetič, Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije (magistrsko delo), Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 1999, str. 35.



kako naj se izvršilna funkcija opravlja, ali navodil glede vsebine izvršilnih ukrepov (izvršilna veja oblasti opravlja svoje funkcije samostojno), takšnih pristojnosti ne more imeti niti preiskovalna komisija.<sup>10</sup> Parlamentarna preiskava torej ne sme vplivati na delovanje izvršilne veje oblasti v konkretnih primerih na način, da ta ne bi mogla avtonomno sprejemati odločitev iz svoje pristojnosti.<sup>11</sup>

74. Ko gre za preiskovanje ravnanj, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, je nadalje treba upoštevati tudi, da imajo državni tožilci znotraj izvršilne veje oblasti poseben položaj. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84, 111. točka obrazložitve) opozorilo, da na državno tožilstvo ni mogoče gledati kot na organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti. V odločbi št. U-I-42/12, v kateri se je obsežno ukvarjalo z ustavnim položajem državnega tožilstva, pa je (v 25.–28. točki obrazložitve) navedlo, da državnega tožilstva ni dopustno obravnavati oziroma organizirati kot del Vlade ali uprave. Državni tožilec namreč glede izvrševanja državnotožilske funkcije ni takšen del izvršilne veje oblasti, ki bi ga v smislu političnih in strokovnih navodil v konkretnih zadevah lahko usmerjala Vlada ali katerokoli ministrstvo. Ustavno sodišče je pojasnilo, da je državno tožilstvo v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti samostojno (kar izhaja iz prvega odstavka 135. člena Ustave), medtem ko je v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti neodvisno (kar izhaja tako iz prvega odstavka 135. člena Ustave kot tudi iz načela delitve oblasti iz druge povedi drugega odstavka 3. člena Ustave).

75. Za razumevanje navedenega posebnega položaja državnega tožilstva je ključno razumevanje ustavne funkcije državnih tožilcev, tj. funkcije vlaganja in zastopanja kazenskih obtožb oziroma kazenskega pregona, ki je določena v prvem odstavku 135. člena Ustave. Kazenski pregon je represivno delovanje države, katerega cilj je, da se zoper osebe, za katere obstaja utemeljen sum, da so izvršile kaznivo dejanje, začne kazenski postopek in da se jim – če se v sodnem postopku izkaže, da so kaznivo dejanje izvršile in da so zanj odgovorne – izreče ustrezna kazenska sankcija. S tem se zagotavlja spoštovanje pravne države (2. člen Ustave) ter varujejo človekove pravice in temeljne svoboščine. Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014 (Uradni list RS, št. 43/14, in OdlUS XX, 35, 9. točka obrazložitve) navedlo, da iz človekove pravice do varnosti iz 34. člena Ustave izhaja tudi dolžnost države, da si aktivno prizadeva zagotavljati najvišjo mogočo razumno dosegljivo stopnjo varnosti svojih prebivalcev. Država mora sprejeti primerne ukrepe za varovanje ljudi znotraj svoje jurisdikcije, med drugim mora (1) vzpostaviti primeren zakonodajni okvir za namen odvratanja, preprečevanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ter (2) skrbeti in si prizadevati, da se bo ta učinkovito udeležal v praksi.<sup>12</sup> Ko gre za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj, to med drugim pomeni, da morajo biti preiskovalna dejanja v posameznih predkazenskih postopkih izvedena profesionalno in vestno,<sup>13</sup> odločitev o začetku in vodenju kazenskega pregona pa mora biti sprejeta na pod-

lagi skrbne presoje ugotovljenih dejstev, v okviru zakona in Ustave ter ob upoštevanju javnega interesa. Državni tožilec ne sme začeti ali nadaljevati kazenskega pregona, če za to niso podani zakonski in ustavni pogoji, po drugi strani pa pregona tudi ne sme opustiti ali od njega odstopiti,<sup>14</sup> če je pregon v skladu z zakonom in Ustavo ter v javnem interesu.<sup>15</sup> V okviru presoje, ali je pregon v javnem interesu, mora državni tožilec upoštevati načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, pa tudi splošna navodila o politiki pregona storilcev kaznivih dejanj, ki jih pristojni organ oblikuje v skladu z zakonsko ureditvijo.<sup>16</sup>

76. Ob tem je treba upoštevati, da sodišče (zaradi varovanja svoje lastne nepristranskosti) v odločitev državnega tožilca, da bo opustil kazenski pregon ali od njega odstopil, ne sme posegati.<sup>17</sup> Če državni tožilec odloči, da uvedbe kazenskega postopka zoper določeno osebo ne bo zahteval, ali če kasneje od pregona odstopi, njegove odločitve tudi ne more razveljaviti ali spremeniti noben drug državni organ.<sup>18</sup> Državno tožilstvo je torej edini državni organ, ki odloča, ali bo sodišče kazensko odgovornost neke osebe sploh presojalo.<sup>19</sup> Če se državni tožilec odloči, da bo kazenski pregon zoper posamezno osebo sprožil, pa odloča tudi o tem, za katero dejanje (historični dogodek) bo sodišče obdolženca lahko obsodilo, saj se sme sodba nanašati samo na dejanje, ki je predmet obtožbe.<sup>20</sup> Za varstvo pravne države in zagotavljanje varnosti ljudi je zato ključno, da državni tožilec odločitev o začetku in vodenju kazenskega pregona

<sup>14</sup> Izraz odstop od pregona v tej odločbi označuje tako odstop od pregona med preiskavo ali po njenem koncu kot tudi umik obtožnega akta.

<sup>15</sup> Člen 20 ZKP določa, da je državi tožilec dolžan začeti kazenski pregon, če je podan utemeljen sum, da je storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, kolikor zakon ne določa drugače. Drugačnja ureditev je predvidena za primere (praviloma blažjih kaznivih dejanj), ko državni tožilec oceni, da glede na okoliščine primera pregon ne bi bil smotrno (161.a–163. člen, 2. točka prvega odstavka 450.b člena in prvi odstavek 466. člena ZKP), pri čemer ta ocena nikakor ne sme biti samovoljna ali politična (glej Z. Fišer v: K. Šugman Stubbs et al., Temelji kazenskega procesnega prava, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 208).

<sup>16</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-42/12, 26. točka obrazložitve.

<sup>17</sup> To zahteva t. i. obtožno oziroma akuzatorno načelo, ki je na zakonski ravni konkretizirano v 19., 180., 293. in 357. členu ZKP. Na ustavni ravni obtožno načelo izvira iz delitve pristojnosti sodišča in državnega tožilca. Ker je sodišče pristojno za odločanje o obtožbah (23. člen Ustave), bo to pristojnost prekoračilo, če bo hkrati oblikovalo in zastopalo obtožbo. To nalogo (odločitev o vložitvi, umiku in zastopanju obtožbe) je treba prepustiti drugemu procesnemu udeležencu – državnemu tožilcu, čigar temeljna naloga po prvem odstavku 135. člena Ustave je prav vlaganje in zastopanje obtožb (P. Gorkič v: K. Šugman Stubbs et al., Temelji kazenskega procesnega prava, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 118).

<sup>18</sup> ZKP sicer za primer odločitve državnega tožilca, da ne bo zahteval ali nadaljeval kazenskega pregona, predvideva možnost, da kazenski postopek začne ali nadaljuje oškodovanec (tretji odstavek 19. člena ZKP), vendar pa lahko do tega pride le v primerih, ko je bila s kaznivim dejanjem oškodovana konkretna oseba (ne pa tudi v primerih t. i. kaznivih dejanj brez žrtve) in ko ima ta oseba tudi interes začeti ali nadaljevati kazenski pregon.

<sup>19</sup> Kot izhaja iz 26. točke obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-42/12, je treba prvi odstavek 135. člena Ustave razumeti ne samo kot določbo, ki opredeljuje oblastno funkcijo in njenega nosilca, temveč tudi kot določbo, ki zahteva, da mora biti odločitev o tem, ali bo na pristojno sodišče vložena kazenska obtožba in kako bo pred sodiščem zastopana, stvar državnega tožilca, ki zadevo obravnava. Ustavno sodišče je ob tem poudarilo, da ne gre za pravico državnega tožilca, temveč za njegovo pristojnost ter s tem za njegovo dolžnost in odgovornost pri izvrševanju državnotožilske funkcije. Podrobneje o odgovornosti državnega tožilca glej 84. točko obrazložitve te odločbe.

<sup>20</sup> Tudi to pravilo izhaja iz obtožnega načela (glej P. Gorkič, nav. delo, str. 119). Na zakonski ravni je določeno v prvem odstavku 354. člena ZKP.

<sup>10</sup> Prav tam.

<sup>11</sup> Tudi v nemškem pravnem prostoru velja, da parlamentarna preiskava ne sme prevzemati pristojnosti nadzorovanih organov ali preprečiti izvajanja njihovih osnovnih nalog. (Glej M. Morlok, Artikel 44 (Untersuchungsausschüsse), v: H. Dreier (ur.), Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen 2015, str. 1221.) Z izvajanjem parlamentarne preiskave se izvršilni oblasti ne sme odvzeti možnosti avtonomnega odločanja. Neprestano nadzorovanje izvršilne oblasti s parlamentarnimi preiskavami je prepovedano (H. H. Klein v: T. Maunz in G. Dürig, Grundgesetz, Kommentar, zvezek 4, 44. člen, C. H., Beck, München 2015, str. 88–92).

<sup>12</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1082/12, 12. točka obrazložitve.

<sup>13</sup> Glej prav tam, 14.–19. točka obrazložitve.



sprejme avtonomno in nepristransko, tj. na podlagi lastne strokovne presoje ter ne oziraje se na okoliščine, ki pri tej presoji niso upoštevne.<sup>21</sup>

77. Državni tožilec mora poleg tega že pri usmerjanju predkazenskega postopka (v okviru katerega se zbirajo dokazi, na podlagi katerih državni tožilec odloča o začetku kazenskega pregona) ravnati objektivno ter v skladu z zakonom in Ustavo. Državni tožilec ni dolžan skrbeti le za to, da se dejansko stanje vsestransko in skrbno razišče. Paziti mora tudi, da so preiskovalna dejanja izvedena zakonito in brez prekomernega poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine. To še posebej velja za tista preiskovalna dejanja, ki jih državni tožilec odreja samostojno, brez predhodne sodne kontrole. Nepristransko in zakonito mora ravnati tudi ves čas trajanja kazenskega postopka. Varovati mora tako pravice oškodovancev kot pravice obdolženca. Kot državni organ, ki je udeležen v kazenskem postopku, mora enako pazljivo preizkusiti in ugotoviti tako dejstva, ki obdolženca obremenjujejo, kakor tudi dejstva, ki so mu v korist,<sup>22</sup> ter spoštovati domnevo nedolžnosti (27. člen Ustave). Pred sodiščem mora razkriti vse relevantne dokaze – obremenilne in razbremenilne. V tem smislu je nepristranskost državnega tožilca eno od jamstev poštenega sojenja.

78. Da bi državni tožilci funkcijo pregona opravljali nepristransko, pa ni ključno le, da si sami prizadevajo delovati objektivno in se izogibajo konfliktu interesov (ki ga do določene mere preprečuje že ustavno določena nezdružljivost funkcije državnega tožilca iz 136. člena Ustave),<sup>23</sup> temveč tudi, da sta jim zagotovljeni samostojnost v razmerju do izvršilne veje oblasti ter neodvisnost v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti.<sup>24</sup> To ne pomeni, da mora biti stopnja neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev enako visoka kot stopnja neodvisnosti sodnikov.<sup>25</sup> Treba pa je zagotoviti, da državni tožilci svojo funkcijo pregona izvajajo neodvisno.<sup>26</sup> Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-42/12 (v 27. točki obrazložitve) pojasnilo, da bi bila zakonska ureditev, ki bi določala, da je državni tožilec pri vlaganju ali zastopanju kazenskih obtožb pravno vezan na zapoved, prepoved ali drugo navodilo, v neskladju s prvim odstavkom 135. člena Ustave, saj bi to pomenilo, da ni državni tožilec tisti, ki dejansko vlaga in zastopa kazenske obtožbe na podlagi in v okviru Ustave, zakona in sprejete politike pregona storilcev kaznivih dejanj, temveč da je le podaljšana roka nekoga drugega. V neskladju z navedeno ustavno določbo pa bi bila tudi ureditev, ki bi omogočala, da se na državnega tožilca nedopustno vpliva ali da se nad njim izvaja nedopusten pritisk, naj v posamični zadevi ravna na določen način. Upoštevaje predstavljeno funkcijo državnega tožilca lahko namreč tovrstni vplivi in pritiski ohranijo spoštovanje pravne države in varovanje človekovih pravic, prizadenejo pa lahko tudi neodvisno, nepristransko in pošteno sojenje. Kot je (v 208. točki obrazložitve sodbe) poudarilo

<sup>21</sup> Z. Fišer (nav. delo, str. 209 in 220) poudarja, da je odločitev državnega tožilca o začetku kazenskega pregona strokovno vprašanje, ki zahteva odgovor na vrsto pravnih vprašanj, pa tudi skrbno presojo do tedaj ugotovljenega dejanskega stanja. Tudi kadar je odločitev državnega tožilca negativna (zavrženje ovadbe, opustitev pregona), je pomembno, da je bila sprejeta zakonito in pravilno, torej po strokovnih in ne političnih merilih.

<sup>22</sup> Člen 17 ZKP.

<sup>23</sup> Kot je Ustavno sodišče pojasnilo v odločbi št. U-I-42/12 (28. točka obrazložitve), je poglobitveni namen instituta nezdružljivosti funkcije preprečevanje konflikta interesov in s tem zagotavljanje, da bodo nosilci funkcij te izvrševali nepristransko.

<sup>24</sup> Tako kot je neodvisnost sodnikov predpogoj za nepristransko opravljanje sodne funkcije (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, 55. točka obrazložitve), sta neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev predpogoj za nepristransko opravljanje funkcije pregona.

<sup>25</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, 110. točka obrazložitve.

<sup>26</sup> Prav tam, 111. točka obrazložitve.

ESČP v zadevi *Kovesi proti Romuniji* z dne 5. 5. 2020, je neodvisnost državnih tožilcev ključni dejavnik za ohranitev neodvisnosti sodstva.<sup>27</sup>

79. Neodvisnost in samostojnost državnega tožilca sta še posebej pomembni v primerih sumov kaznivih dejanj, v katera bi lahko bili vpleteni nosilci državne oblasti ali druge družbene moči, še zlasti, ko gre za korupcijska kazniva dejanja in druge oblike zlorabe oblasti ali položaja. V teh primerih je namreč verjetnost nedovoljenih vplivov in pritiskov na državnega tožilca, da pregona ne začne ali da ga opusti, še posebej visoka. Zato morajo biti v pravnem redu zagotovljene ustrezne varovalke, ki državnim tožilcem omogočajo, da tudi takšna kazniva dejanja preganjajo brez bojazni, da bodo zaradi tega deležni povračilnih ukrepov.<sup>28</sup>

80. Iz navedenega izhaja, da državni tožilci nikakor niso tak del izvršilne veje oblasti, ki bi lahko bil podvržen političnemu nadzoru in politični odgovornosti. Nasprotno: neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev, ki izhajata iz ustavne funkcije kazenskega pregona, prepovedujeta politično vmešavanje v opravljanje državnotožilske funkcije v konkretnih primerih.<sup>29</sup>

81. Navedeni ustavni položaj državnega tožilstva je treba upoštevati tudi pri odrejanju in izvajanju parlamentarnih preiskav, ki se nanašajo na opravljanje državnotožilske funkcije. Tako kot za parlamentarne preiskave, ki zadevajo sodstvo, tudi za parlamentarne preiskave državnotožilske funkcije velja, da se lahko nanašajo na področja, ki zadevajo delovanje državnega tožilstva kot celote (denimo na problem dolgotrajnosti predkazenskih postopkov, na učinkovitost preiskovalnih ukrepov ali na vprašanja iz državnotožilske uprave) in razvojne trende na področju opravljanja državnotožilske funkcije. Gre namreč za vprašanja, ki sodijo na področje zakonodajnega urejanja, ki je v pristojnosti Državnega zbora. V neskladju z ustavnim položajem državnega tožilstva tudi ni vsaka parlamentarna preiskava, ki se nanaša na isti historični dogodek, glede katerega že teče predkazenski ali kazenski postopek.<sup>30</sup> Tudi zaslisanje državnih tožilcev pred parlamentarno preiskovalno komisijo v splošnem ni prepovedano. Vendar pa Državni zbor s parlamentarno preiskavo opravljanja državnotožilske funkcije v konkretnih primerih ne sme ovirati. Prav tako ne sme vplivati na odločitev državnih tožilcev, ali bodo v neki konkretni zadevi začeli ali opustili kazenski pregon in kako bodo kazenski pregon vodili. To vključuje tudi prepoved, da bi Državni zbor v okviru parlamentarne preiskave preizkušal, ali je državni tožilec v konkretni

<sup>27</sup> V zvezi s tem glej tudi Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev št. 9 (2014), Evropska pravila in načela glede tožilcev, z dne 17. 12. 2014 (predvsem I.–VI. točka Rimske listine in 33.–39. točka pojasnilnih opomb), na katero se ESČP v citirani zadevi sklicuje.

<sup>28</sup> Glej prav tam (36. in 37. točka pojasnilnih opomb). Glej tudi Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev št. 14 (2019), Vloga tožilcev in boju proti korupciji in povezanemu gospodarskemu ter finančnemu kriminalu, z dne 22. 11. 2019 (16. in 48.–52. točka obrazložitve ter 3.–4., 8. in 14. točka sklepnih priporočil).

<sup>29</sup> Glej I. Bele v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1305; Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, str. 9–10; Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev št. 13 (2018), Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev, z dne 23. 11. 2018, predvsem 15. in 31.–32. točka ter točka i sklepnih priporočil. Podobno v okviru prava Evropske unije glede Evropskega javnega tožilstva (v nadaljevanju EJT) poudarja Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31. 10. 2017, str. 1–71), ki v 6. členu določa, da je EJT neodvisno in da »[d]ržave članice Evropske unije in institucije, organi, uradi in agencije Unije spoštujejo neodvisnost EJT ter ne poskušajo vplivati nanj pri opravljanju njegovih nalog«.

<sup>30</sup> Prim. 71. in 72. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/19.

zadevi utemeljeno sprožil ali opustil pregon ter ali je kazenski pregon vodil zakonito in primerno.<sup>31</sup> Takšno parlamentarno preiskavo lahko namreč državni tožilec občuti kot pritisk, zaradi katerega funkcije pregona (bodisi v konkretni zadevi, glede katere teče preiskava, če je ta zadeva še odprta, bodisi v drugih podobnih zadevah) morda ne bo mogel opravljati popolnoma avtonomno in objektivno ter na podlagi Ustave in zakona.<sup>32</sup> Poleg tega lahko takšna parlamentarna preiskava tudi pri drugih državnih tožilcih ustvari vtis, da bodo njihove odločitve in način vodenja pregona, ki ne bodo v skladu z interesi zakonodajne veje oblasti oziroma predlagateljev manjšinske preiskave, predmet javne parlamentarne preiskave. Slednje pa lahko vpliva na ravnanje in odločanje državnih tožilcev v drugih primerih. Še posebej nedopustna bi bila parlamentarna preiskava, v okviru katere bi Državni zbor ugotavljal odgovornost državnega tožilca zaradi sprožitve ali vodenja kazenskega pregona zoper nosilca državne oblasti ali z njim povezane osebe. Takšna preiskava bi lahko namreč na državne tožilce delovala izrazito odvračilno oziroma z zstraševalnim učinkom (*chilling effect*), tj. na način, da bi v prihodnje v podobnih primerih pregon opustili ali da bi od njega odstopili, kar bi hudo ogrozilo delovanje pravne države.

82. Iz navedenih razlogov v okviru parlamentarne preiskave ni dovoljeno ugotavljati zakonitosti oziroma primernosti opravljanja državnotožilske funkcije posameznih državnih tožilcev v konkretnih zadevah ter s tem namenom zasliševati državne tožilce kot pričé ali preiskovance.<sup>33</sup> Če je parlamentarna preiskava odrejena ali zahtevana z namenom preizkušanja pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, ali ugotavljanja odgovornosti državnih tožilcev za take odločitve ali ravnanja, je že sama odreditev take parlamentarne preiskave v neskladju z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev iz prvega odstavka 135. člena Ustave in drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Tudi v okviru t. i. pravosodnega nadzora, ki ga po ZDT-1 izvaja ministrstvo (159.–164. člen ZDT-1), lahko ministrstvo opravlja zgolj pregled in oceno opravljanja zadev državnotožilske uprave in ne sme posegati v samostojnost državnih tožilcev pri odločanju v konkretni zadevi v zvezi s predkazenskim postopkom, sodnimi postopki in upravnimi postopki pred drugimi državnimi organi (159. člen ZDT-1). V zvezi s tem je upošteveno tudi, da v skladu s tretjim odstavkom 3. člena ZPPre v postopku parlamentarne preiskave preiskovanci ne morejo zahtevati izločitve članov preiskovalne komisije zaradi dvoma o njihovi nepristranosti.

<sup>32</sup> I. Bele (nav. delo, str. 1303) opozarja, da kaže nastopanje državnega tožilca pred Državnim zborom omejiti na diskurz o primernosti zakonov, ki jih uporablja državno tožilstvo, saj bi sicer lahko prišlo do negativnih vplivov na njegovo zmožnost neodvisnega opravljanja temeljne funkcije – enake uporabe zakona zoper vsakogar pri vlaganju obtožb in njihovem zastopanju.

<sup>33</sup> Navedena prepoved vključuje pravico državnega tožilca, da odkloni odgovor na vprašanje preiskovalne komisije, ki se nanaša na zakonitost oziroma primernost njegovega opravljanja državnotožilske funkcije v konkretni zadevi.

<sup>34</sup> Ob tem je treba opozoriti na previdnost pri primerjavi tega stališča s stališči, ki veljajo v drugih pravnih redih. B. M. Zupančič in A. Pevec (Pravno mnenje glede eventualnih parlamentarnih preiskav, zadevajočih določene disfunkcionalnosti v slovenskem pravosodju, Pravna praksa, št. 4 (2020), str. II–XXIV) opozarjata, da so parlamentarne preiskave, ki se nanašajo na konkretne odločitve državnih tožilcev, v nekaterih drugih državah dopustne. Upoštevati pa je treba, da imajo državni tožilci v različnih državah različen položaj, kar vpliva tudi na obseg njihove samostojnosti in neodvisnosti ter posledično na zahteve v zvezi z varstvom te samostojnosti in neodvisnosti. Tako je denimo bavarsko ustavno sodišče v Münchnu v odločitvi št. Vf. 70-VI/14 z dne 17. 11. 2014 (robna št. 91) svoje stališče, da iz parlamentarnega nadzora niso izvzete pravne ocene in ravnanja državnega tožilstva v okviru pregona kaznivih dejanj, tudi ne v okviru posameznih preiskovalnih postopkov, utemeljilo z dejstvom, da so nemški državni tožilci na navodila vezani del izvršilne veje oblasti. Kot izhaja iz 74.–80. točke obrazložitve te odločbe, to za slovenske državne tožilce ne velja. Na različno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti državnih

83. Drži sicer, da odreditev parlamentarne preiskave, v kateri naj bi se razpravljalo o pravilnosti opravljanja državnotožilske funkcije v konkretnih zadevah, sama zase za državnega tožilca kot posameznika (še) ne povzroča pravnih posledic (z odreditvijo parlamentarne preiskave (še) ni odločeno o pravih, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov).<sup>35</sup> Vendar pa to ni bistveno za presojo, ali je prišlo do nedovoljenega vplivanja drugih državnih organov na opravljanje državnotožilske funkcije. Bistven je učinek, ki ga lahko ima uvedba parlamentarne preiskave na učinkovito in nepristransko vodenje kazenskega pregona.

84. Navedeno ne pomeni, da državni tožilci pri opravljanju funkcije pregona niso podvrženi nikakršnemu nadzoru ali da za svoje odločitve in ravnanja ne odgovarjajo. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-42/12 (27. točka obrazložitve) navedlo, da se sme zaradi zagotovitve enotnosti kazenskega pregona ter strokovne pravilnosti in učinkovitosti izvrševanja državnotožilske funkcije nad delom državnega tožilca uvesti notranji nadzor. Po ZDT-1 notranji nadzor izvajajo vodje državnih tožilstev, generalni državni tožilec in Vrhovno državno tožilstvo. Ta nadzor obsega: pregled nekaterih odločitev državnega tožilca o zavrženju kazenske ovadbe, ki ga izvaja vodja državnega tožilstva (169. člen ZDT-1); možnost, da vodja okroglega državnega tožilstva ali generalni državni tožilec določeno zadevo ali opravilo, ki je dodeljeno v obravnavo državnemu tožilcu, sama prevzame v reševanje ali da to zadevo oziroma opravilo dodelita drugemu državnemu tožilcu (prevzem zadeve – 170. člen ZDT-1);<sup>36</sup> strokovni nadzor nad delom okroglih državnih tožilstev, ki ga izvaja Vrhovno državno tožilstvo s splošnim, delnim ali posamičnim strokovnim pregledom dela državnih tožilstev in državnih tožilcev ter tožilskega osebja, predvsem s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije (173.–175. člen ZDT-1).<sup>37</sup> Državni tožilec je lahko disciplinsko odgovoren za številne kršitve državnotožilske dolžnosti, opredeljene v drugem odstavku 80. člena ZDT-1, za katere mu je dovoljeno izreči disciplinske sankcije, v primeru hujših kršitev tudi sankcijo prenehanja funkcije državnega tožilca (5. točka prvega odstavka 81. člena in peti odstavek 82. člena ZDT-1). Odgovornost državnega tožilca za protizakonito ravnanje v zvezi z opravljanjem državnotožilske funkcije je lahko tudi kazenska. Državni tožilec je lahko odgovoren za kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic iz 257. člena Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20 in 95/21 – v nadaljevanju KZ-1), kaznivo dejanje jemanja podkupnine iz 261. člena KZ-1, kaznivo dejanje ponarejanja listin iz 251. člena KZ-1 in številna druga kazniva dejanja, storjena v zvezi z opravljanjem državnotožilske funk-

tožilcev v pravnih redih držav članic Evropske unije nazorno kaže tudi primerjava med sodbo SEU v združenih zadevah OG in PI, C-508/18 in C-82/19 PPU, z dne 27. 5. 2019 in sodbo SEU v zadevi PF, C-509/18, z dne 27. 5. 2019 (prim. predvsem 74.–88. točko obrazložitve sodbe v združenih zadevah C-508/18 in C-82/19 PPU ter 48.–56. točko obrazložitve sodbe v zadevi C-509/18).

<sup>35</sup> Glej 57. točko obrazložitve te odločbe.

<sup>36</sup> Po četrtem odstavku 170. člena ZDT-1 so razlogi, ki utemeljujejo prevzem zadeve:

- vsebinsko nestrinjanje z odločitvijo oziroma razlogi za odločitev državnega tožilca glede na uveljavljeno politiko pregona;
- domneva hujših nepravilnosti ali nezakonitosti pri reševanju zadeve;
- nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno reševanje zadeve;
- ravnanje v nasprotju s splošnimi navodili, izdanimi po določbah tega zakona;
- druga ravnanja, ki izpolnjujejo znake disciplinskih kršitev po tem zakonu, storjena pri reševanju zadev.

<sup>37</sup> V okviru strokovnega nadzora se pregleduje in ocenjuje zakonitost in pravočasnost dela, smotnost uporabe procesnih pooblastil in možnosti ter pravilnost strokovnih odločitev glede na uveljavljeno politiko pregona in izdana splošna navodila (četrti odstavek 173. člena ZDT-1).

cije. Če je državni tožilec pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje in je zaradi te obsodbe osebnostno neprimeren za opravljanje državnotožilske funkcije, se lahko razreši. Če pa je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, storjeno z zlorabo državnotožilske funkcije, ali za naklepno kaznivo dejanje na kazen zapora, daljšo od šestih mesecev, se vselej razreši (prvi in drugi odstavek 75. člena ZDT-1). Zakonitost in primernost opravljanja državnotožilske funkcije je torej podvržena več oblikam notranjega nadzora,<sup>38</sup> državnega tožilca pa lahko zaradi nepravilnosti v zvezi z opravljanjem državnotožilske funkcije doletijo tako disciplinske kot tudi kazenske sankcije, pa tudi razrešitev.<sup>39</sup> Pomembno pa je, da je odločanje o odgovornosti državnega tožilstva urejeno tako, da se preprečijo kakršnikoli politični vplivi na delo državnega tožilca.<sup>40</sup> O disciplinski odgovornosti državnega tožilca in disciplinskih sankcijah lahko odloča le disciplinsko sodišče, ki ga imenuje Državnotožilski svet (87. in 88. člen ZDT-1), o kazenski odgovornosti državnega tožilca pa le sodišče v skladu s 23. in 29. členom Ustave. Preizkus pravilnosti konkretnih odločitev in ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, ali odločanje o odgovornosti državnih tožilcev za te odločitve ali ravnanja v okviru postopkov, ki jih vodi zakonodajna veja oblasti, bi bilo nezdržljivo z neodvisnostjo državnih tožilcev.

#### *Procesno varstvo neodvisnosti državnih tožilcev v postopku odrejanja parlamentarne preiskave*

85. Iz doslej navedenega izhaja, da Ustava v splošnem ne prepoveduje parlamentarnih preiskav, ki se nanašajo na opravljanje državnotožilske funkcije, vendar pa takim parlamentarnim preiskavam postavlja pomembne omejitve. V določenih primerih je lahko že sama odreditev parlamentarne preiskave v neskladju z ustavnim načelom neodvisnosti državnih tožilcev. Nadalje pa je treba presoditi še trditve pobudnikov, da v pravnem redu ni zagotovljen ustrezen postopek, s katerim bi bilo mogoče take parlamentarne preiskave preprečiti, ter da sta ZPPre in PoPP iz tega razloga v neskladju z Ustavo.

86. Ustavno sodišče je že v 55. do 58. točki obrazložitve te odločbe pojasnilo, da akta o odreditvi parlamentarne preiskave ni mogoče izpodbijati pred Ustavnim sodiščem niti z ustavno pritožbo niti v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Kot je Ustavno sodišče podrobno (v 81.–87. točki obrazložitve) obrazložilo v odločbi št. U-I-246/19, poper akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zakonodaji tudi ni predvideno sodno varstvo, kakšno drugo pravno sredstvo ali drug učinkovit postopek, s katerim bi bilo mogoče preprečiti protiustavno parlamentarno preiskavo.

87. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-246/19 presodilo, da je takšna ureditev v neskladju s 125. členom Ustave, saj bi ZPPre in PoPP morala urejati učinkovit postopek za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodnikov. Pojasnilo je, da je sodno varstvo sicer zagotovljeno zoper posamezne ukrepe, s katerimi se med postopkom parlamentarne preiskave posega v posameznikovo ustavno varovano sfero svobode. Vendar pa posegov o neodvisnost sodnikov, do katerih lahko pride že z odreditvijo parlamentarne preiskave, s temi pravnimi sredstvi ni mogoče

<sup>38</sup> Delo državnega tožilca je seveda lahko tudi predmet nadzora javnosti in javne kritike, tako kot to velja za sodno odločanje (glej 79. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/19).

<sup>39</sup> Če je zaradi protipravnega ravnanja ali odločitve državnega tožilca stranki povzročena škoda, je lahko podana tudi odškodninska odgovornost države na podlagi 26. člena Ustave.

<sup>40</sup> Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev št. 13 (2018), Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev, z dne 23. 11. 2018 (47. točka) poudarja, da morajo biti disciplinski postopki zoper državne tožilce »transparentni, izvedeni po določenih kriterijih in pred organi, ki so neodvisni od izvršilne oblasti; zadevni tožilci morajo biti zaslišani in imeti možnost, da se zagovarjajo s pomočjo svojih svetovalcev, biti zaščiteni pred političnimi vplivi in imeti možnost uveljavitve pravice do pritožbe na sodišču [...]«.

preprečiti.<sup>41</sup> Pri presoji, ali iz Ustave izhaja zahteva po obstoju pravnega varstva, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodnikov, je Ustavno sodišče upoštevalo, da je tako pravno varstvo ključnega pomena za varstvo ustavno zagotovljene neodvisnosti sodnikov in s tem za varstvo pravice vsakogar, da o njegovih pravicah in obveznostih ter o obtožbah proti njemu odloča neodvisno in nepristransko sodišče.<sup>42</sup> Menilo je, da to pravno varstvo ne bi poseglo v ustavne pravice Državnega zbora in predlagateljev manjšinske preiskave; preprečevalo bi namreč le parlamentarne preiskave, ki posegajo v ustavno zagotovljeno neodvisnost sodnikov in so po Ustavi prepovedane.<sup>43</sup> Ustavno sodišče je nadalje pojasnilo, da bi bilo mogoče procesno varstvo neodvisnosti sodnikov v postopku odrejanja parlamentarne preiskave urediti na način, ki ne bi ogrožal učinkovitega izvajanja parlamentarnih preiskav.<sup>44</sup> Glede na ustavne pristojnosti Ustavnega sodišča in naravo spora o protiustavnem posegu parlamentarne preiskave v neodvisnost sodnikov – značilnosti katerega sta, da (1) gre za razmerje med dvema vejama oblasti in da (2) je rešitev spora odvisna od ocene ustavnosti spornega akta – pa po presoji Ustavnega sodišča ne bi bilo v neskladju z Ustavo, če bi o tem sporu odločalo Ustavno sodišče.<sup>45</sup>

88. Vsi navedeni argumenti *mutatis mutandis* veljajo tudi v obravnavani zadevi. Ustavno sodišče je v 78. točki obrazložitve te odločbe navedlo, da sta neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev ključnega pomena za delovanje pravne države, varovanje človekovih pravic ter za neodvisno, nepristransko in pošteno sojenje, v 81. in 82. točki obrazložitve pa je pojasnilo, da lahko v določenih primerih te ustavne vrednote ogrozi že sama odreditev parlamentarne preiskave. Postopek, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost državnih tožilcev, po drugi strani ne bi posegal v ustavne pravice Državnega zbora in predlagateljev manjšinske preiskave. Urediti pa bi ga bilo mogoče na način, da parlamentarne preiskave ne bi nesorazmerno oviral in da ne bi posegal v ustavno določeno razmerje med posameznimi organi v sistemu delitve oblasti. Tudi spor o protiustavnem posegu parlamentarne preiskave v neodvisnost državnih tožilcev je namreč spor o ustavni razmejitvi dveh vej oblasti (izvršilne in zakonodajne), rešitev tega spora pa je odvisna od ocene ustavnosti spornega akta, zato ne bi bilo v neskladju z Ustavo, če bi o tem sporu odločalo Ustavno sodišče.

89. Glede na navedeno iz prvega odstavka 135. člena in drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave izhaja zahteva po obstoju postopka, s katerim je mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost državnega tožilstva.

90. Ustavno sodišče se ob tem ne opredeljuje do posameznih značilnosti tega postopka niti do tega, katere osebe oziroma organi naj bodo upravičeni tak postopek sprožiti. Iz Ustave izhaja zahteva, da zakonodajalec uredi učinkovit postopek za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost državnih tožilcev, ter da ob tem upošteva ustavno zahtevo učinkovitosti parlamentarne preiskave in ustavni sistem delitve oblasti. Znotraj tega ustavnega okvira pa je ureditev v prosti presoji zakonodajalca.

91. Ker zakonodajalec varstva neodvisnosti državnih tožilcev v postopku odrejanja parlamentarne preiskave ni uredil, je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS ugotovilo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju s prvim odstavkom 135. člena in drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave (1. točka izreka). Zakonodajalec lahko ugotovljeno protiustavno pravno praznino odpravi tudi z ustreznimi ureditvijo

<sup>41</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 89. točka obrazložitve.

<sup>42</sup> Prav tam, 90. in 91. točka obrazložitve.

<sup>43</sup> Prav tam, 92. točka obrazložitve.

<sup>44</sup> Prav tam, 93. točka obrazložitve.

<sup>45</sup> Prav tam, 94.–96. točka obrazložitve.



v drugem zakonu, če bo glede na sistematiko pravnega reda ocenil, da je to bolj primerno.

92. Z vprašanjem, ali bi moralo biti zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave po Ustavi zagotovljeno tudi varstvo drugih ustavnih vrednot, v katere je mogoče s parlamentarno preiskavo poseči, se Ustavno sodišče v tej zadevi ni ukvarjalo, saj se pobudnika omejujeta na vprašanje neodvisnosti državnih tožilcev. Upošteva je predmet te zahteve, se Ustavnemu sodišču prav tako ni bilo treba opredeliti do vprašanja, kako naj ravna Državni zbor, če oceni, da je parlamentarna preiskava, ki jo je zahteval Državni svet ali tretjina poslancev, v neskladju z Ustavo.

93. Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS Državnemu zboru naložilo, da mora ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

94. Glede na to, da je ugotovljena protiuustavnost v obstoju pravne praznine, ki ogroža ustavno zagotovljeno neodvisnost državnih tožilcev, je Ustavno sodišče na podlagi pooblastila iz drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo tudi način izvršitve odločbe za čas do odprave ugotovljene protiuustavnosti (3. točka izreka). Odločilo je, da je do odprave ugotovljene protiuustavnosti za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev pristojno Ustavno sodišče. Zahtevo za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev lahko vložijo generalni državni tožilci kot vodja Vrhovnega državnega tožilstva (četrti odstavek 111. člena ZDT-1) in kot subjekt, ki je kot predstavnik državnega tožilstva po ZUstS že upravičen sprožiti postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnih aktov (osma alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS). Zahtevo lahko vložijo v roku 30 dni od objave akta o odreditvi parlamentarne preiskave v Uradnem listu Republike Slovenije. Ustavno sodišče o zahtevah za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev odloča absolutno prednostno. V skladu s prvim odstavkom 49. člena ZUstS se v tem postopku smiselno uporabljajo določbe IV. poglavja ZUstS. S tem je zagotovljeno učinkovito postopkovno varstvo neodvisnosti državnih tožilcev, po drugi strani pa izvajanje parlamentarnih preiskav ni prekomerno ovirano. Kot izhaja iz 90. točke obrazložitve te odločbe, ta način izvršitve zakonodajalca ne preprečuje drugačne zakonske ureditve.

95. Ustavno sodišče ni uporabilo pooblastila iz 30. člena ZUstS in ni ocenilo tudi ustavne skladnosti 126. člena ZBan-2, kot sta to predlagala pobudnika, saj ta določba z izpodbijano zakonsko ureditvijo ni v dovolj tesni zvezi.

#### B. – III.

#### **Presoja skladnosti Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi z ustavno neodvisnostjo državnih tožilcev**

96. Iz vloge, s katero prvi in drugi pobudnik izpodbijata Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, izhaja, da želita pobudnika doseči ugotovitev protiuustavnosti tega akta zaradi protiuustavnega posega v neodvisnost državnih tožilcev. Ustavno sodišče je zato to vlogo štelo kot zahtevo generalnega državnega tožilca (v nadaljevanju predlagatelj) za presojo Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi z ustavno neodvisnostjo državnih tožilcev.

97. Navedena vloga je bila sicer vložena pred objavo te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, zato predlagatelj v času njene vložitve, pa tudi v času sprejemanja te odločbe po ZPPre in PoPP še ni bil upravičen izpodbijati konkretnega akta o odreditvi parlamentarne preiskave. Vendar pa je Ustavno sodišče kljub temu sklenilo Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi presojati po postopku iz 3. točke izreka te odločbe. Ustavno sodišče je pri tem po postopkovni praksi najprej upoštevalo, da predlagatelja v nobenem

primeru ne bi mogel zavezovati 30-dnevni rok, ki ga je Ustavno sodišče postavilo v 3. točki izreka te odločbe, saj v času vložitve obravnavane zahteve ta prehodna ureditev še ni veljala in za predlagatelja tudi ni bila predvidljiva.<sup>46</sup> Po vsebinski praksi pa je nadalje upoštevalo, da je predlagatelj že v tem postopku navedel obsežne razloge, ki po njegovi oceni kažejo na protiuustavnost Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, Državni zbor in Državni svet pa sta se imela možnost do teh očitkov opredeliti. Prelaganje odločanja o skladnosti tega akta z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev do ponovne vložitve zahteve generalnega državnega tožilca tako ne bi v ničemer prispevalo k boljši razjasnitvi zadeve, ampak zgolj odložilo odločanje o izpodbijani parlamentarni preiskavi. Glede na navedeno je Ustavno sodišče nadaljevalo odločanje o skladnosti Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev.

98. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi je Državni zbor sprejel na seji 12. 7. 2019. Akt je bil sprejet na podlagi zahteve Državnega sveta z dne 12. 6. 2019. Državni zbor o zahtevi ni glasoval, v Aktu o odreditvi preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi pa je v celoti povzel vsebino zahtevka za odreditev parlamentarne preiskave iz zahteve, kot to zahteva drugi odstavek 4. člena PoPP.

99. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi je razdeljen na tri dele: na del, v katerem je opredeljeno, kaj naj bi se v okviru te preiskave ugotavljalo (v nadaljevanju prvi del), na opredelitev namena parlamentarne preiskave (v nadaljevanju drugi del) in na opredelitev obsega parlamentarne preiskave (v nadaljevanju tretji del). Iz vseh treh delov izpodbijanega akta je razvidno, da je parlamentarna preiskava tesno povezana s konkretnim sodnim postopkom, in sicer s kazenskim postopkom zoper Franca Kanglerja v zadevi, ki jo Akt imenuje zadeva *Ježovića*. Da se preiskava nanaša na konkretni postopek, je sicer razvidno že iz naslova izpodbijanega akta. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi navaja, naj preiskava »zajema zaključen sodni postopek zoper Franca Kanglerja v zadevi *Ježovića*, kjer je bil Franc Kangler na podlagi hujših kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin predvsem pa zaradi kršitev kazensko procesnega in materialnega prava krivično obsojen na sedem mesecev zavora« (1. točka tretjega dela Akta). Iz izpodbijanega akta izhaja, da je o pravnomočni sodbi nato odločalo Vrhovno sodišče in sodbo razveljavilo, saj naj bi ugotovilo, da je bil Franc Kangler krivično obsojen za dejanje, ki ni kaznivo dejanje (1. točka drugega dela izpodbijanega akta).

100. V 1. točki prvega dela izpodbijanega akta je navedeno, naj preiskovalna komisija:

»ugotovi morebitno politično odgovornost nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma zlorabe uradnega položaja oziroma javne funkcije;«.

Točka 2 prvega dela izpodbijanega akta pa preiskovalni komisiji nalaga, naj:

»ugotovi, kolikšna je morebitna politična odgovornost nekdanjih in sedanjih nosilcev javnih funkcij v Vladi Republike Slovenije, na Vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije, na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije ter nosilcev uradnega položaja v drugih državnih organih oziroma organih in sestavi (policija, inšpekcijske službe, itd.);«.

Kot izhaja iz 80. in 84. točke obrazložitve te odločbe, državni tožilci niso politično odgovorni, o njihovi odgovornosti za ravnanja v zvezi z opravljanjem državnotožilske funkcije pa lahko odločata le sodišče ali disciplinsko sodišče. Ugotavljanje odgovornosti državnih tožilcev (tudi vrhovnih državnih tožilcev in generalnega državnega tožilca) za ravnanja v zvezi z opravljanjem državnotožilske funkcije v okviru parlamentarne preiskave je zato v neskladju z ustavno zagotovljeno neodvi-

<sup>46</sup> Prim. 104. in 105. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/19.



snostjo državnih tožilcev iz prvega odstavka 135. člena Ustave in drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.

101. Preostali deli izpodbijanega akta, ki se nanašajo na državne tožilce, izpostavljajo ravnanja dveh poimensko navedenih državnih tožilcev, in sicer takratnega vodje Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru D. Š. ter državnega tožilca B. M. Akt preiskovalni komisiji v 4. in 6. točki prvega dela nalaga, naj:

»4. ugotovi, kdo izmed nosilcev javnih funkcij je naročil takratnemu vodji Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru [D. Š.], da na podlagi arhiviranih prikritih preiskovalnih ukrepov na krajevno in stvarno pristojnem sodišču sproži postopke (predhodno je tedanja vodja Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru [E. G.] od Policijske uprave Maribor dne 23. 7. 2010 prejela Poročilo o uporabi ukrepov v zadevi Franc Kangler in ga dne 26. 7. 2010 predala preiskovalnemu sodniku na Okrožnem sodišču v Mariboru [J. Ž.], v preizkus. Od tistega trenutka dalje je bilo v skladu s prvim odstavkom 154. člena ZKP mariborsko sodišče edino pristojno, da hrani izsledke prikritih preiskovalnih ukrepov. Takratni vodja Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru [D. Š.] je 2011 zoper Franca Kanglerja in druge na podlagi arhiviranih prikritih preiskovalnih ukrepov na sodišču, nezakonito sprožil postopke) [...]

6. ugotovi, kdo je koordiniral dogovarjanje glede postopka zoper Franca Kanglerja med takratnim državnim tožilcem [B. M.] in sodnikom [B. P.], glede na to, da so se na družbenih omrežjih teden dni pred odločitvami sodnika [B. P.] pojavljali različni pozivi na spremljanje sojenja ter že vnaprej znane odločitve, ki jih je očitno sodnik [B. P.] predhodno usklajeval s tožilstvom«.

102. Drugi deli izpodbijanega akta, ki se nanašajo na navedena državna tožilca ali na siceršnje ravnanje Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru v kazenski zadevi *Ježovita*, se glasijo:

»3. [v parlamentarni preiskavi naj se] ugotovi, kdo izmed nosilcev javnih funkcij je naročil pregon Franca Kanglerja in drugih, saj tedanja državna tožilca na Okrožnem državnem tožilstvu v Mariboru [E. G.] leta 2010 po tem, ko je od Sektorja kriminalistične policije Policijske uprave Maribor v skladu s 153. členom Zakona o kazenskem postopku (v nadaljnjem besedilu: ZKP) zahtevala poročilo o uporabi ukrepov po 150. členu ZKP, ni zahtevala kazenske ovadbe zoper Franca Kanglerja;« (3. točka prvega dela izpodbijanega akta).

»4. Znano je, da je Odbor 2015, ki spremlja nekatere postopke zoper Franca Kanglerja na slovenskih sodiščih, v zaključeni zadevi *Ježovita* ugotovil več kot triindvajset (23) hujših kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Obstaja utemeljen sum, da so te povzročili tako na Okrožnem državnem tožilstvu v Mariboru in na Sektorju kriminalistične policije Policijske uprave Maribor. Ni mogoče spregledati dejstva, da Franc Kangler dne 4. 5. 2011 na hišni preiskavi v Zimici 74 ni smel imeti svojih prič. Priče je pripeljala policija, pri čemer pa je potrebno poudariti, da jim je Franc Kangler nasprotoval. Kasneje se je izkazalo, da je ena izmed prič [J. D.] (tajna sodelavka policije). Prav tako se je ugotovilo, da je sodni izvedenec, grafolog [S. P.], potrdil sum, da je uslužbenec na Sektorju kriminalistične policije Policijske uprave Maribor, da bi pridobil odredbo za prikrito preiskovalne ukrepe, sam sebi pisal anonimko. Informacijska pooblaščenka je ugotovila, da je v samem postopku policija prišla do citata pogovora Franca Kanglerja in dotične osebe na podlagi neimenovane osebe. Ugotovljeno je tudi bilo, da je tedanji predstojnik Sektorja kriminalistične policije Policijske uprave Maribor [M. F.] dne 15. 3. 2009 k drugi zahtevi za prisluhe priložil prepise pogovorov, čeprav ni imel odredbe preiskovalnega sodnika. Parlamentarna komisija za nadzor obveščevalno-varnostnih služb je v svojem letnem poročilu za obdobje 2013 ugotovila, da je v zadevi Franc Kangler prišlo do hujših kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Predvsem pa do hujših kršitev zakonodaje na področju ravnanja s prikritimi preiskovalnimi ukrepi, katere so povzročili tako na Okrožnem državnem tožilstvu v Mariboru kot tudi na Sektorju kriminalistične policije Policijske uprave Maribor. Tako

je pooblaščen komisija parlamentarne komisije za nadzor obveščevalno-varnostnih služb dne 11. 11. 2013 na PU Maribor opravila izredni nadzor, kjer je ugotovila, da je imela policija nepooblaščen, nezakonito in v nasprotju z določbami ZKP izvirnike nekaterih izsledkov prikritih preiskovalnih ukrepov, čeprav le teh, ne bi smela več imeti od dne 23. 7. 2010, ko je podala poročilo takratni pristojni državni tožilki.

5. Iz kršitve, s katero je javnost seznanil Odbor 2015 nedvomno izhaja, da je v zadevi Franc Kangler tedanji državni tožilec na Okrožnem državnem tožilstvu [B. M.] zlorabil svoj položaj, saj je dne 10. 5. 2011 prevzel od neznanega preiskovalnega sodnika Okrožnega sodišča v Mariboru (obstaja verjetnost, da gre za [J. Ž.]), vse prikrito preiskovalne ukrepe ter le te dne 3. 10. 2011 vrnil. ZKP v prvem odstavku 154. člena določa, da spis s prikritimi preiskovalnimi ukrepi hrani samo sodišče. Obstaja velika verjetnost, da je nekdo spis dopolnjeval, spreminjal, kar ima za posledico, da ni več identičen, kot je bil v izvorniku.« (4. in 5. točka drugega dela izpodbijanega akta).

»Iz samega postopka na sodišču je bilo ugotovljeno, da je tedanji državni tožilec na Okrožnem državnem tožilstvu [B. M.], katerega je vodil [D. Š.], kršil več določb ZKP in pravnih aktov, ki mu dajejo temeljno podlago za delovanje znotraj državnega tožilstva. Nedvomno je, da tedanja vodja Okrožnega državnega tožilstva [E. G.] ni želela sprožiti pregona zoper Franca Kanglerja in druge, temveč je zahtevala poročilo s strani Sektorja kriminalistične policije Policijske uprave Maribor. [...] Iz spisa in nekaterih drugih dokumentov je tudi razvidno, da je policija v predkazenskem postopku skupaj s pristojnim Okrožnim državnim tožilstvom v Mariboru ravnala nezakonito, neodgovorno in v nasprotju z določbami ZKP, na kar je tekom postopka večkrat opozarjal tedanji zagovornik Franca Kanglerja [...]« (1. točka tretjega dela izpodbijanega akta).

»2. V okviru parlamentarne preiskave naj se ugotovijo nekatera ozadja in povezave med sodnikom Okrožnega sodišča v Mariboru [B. P.] in takratnim državnim tožilcem Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru [B. M.] ter njegovim takratnim vodjo [D. Š.]. Prav tako je potrebno ugotoviti nekatere odločitve in preučiti novinarske nastope tedanje ministric za notranje zadeve Katarine Kresal, ki naj bi na dan hišnih preiskav 4. 5. 2011 pri Francu Kanglerju in drugih neposredno komunicirala z nekaterimi operativci in celo usmerjala policijo.« (2. točka tretjega dela izpodbijanega akta).

»3. Komisija za nadzor obveščevalno-varnostnih služb (v nadaljnjem besedilu: KNOVS) je na policijski upravi Maribor dne 11. 11. 2013 opravila nadzor v zadevi Franc Kangler in drugi, kjer je ugotovila hujše kršitve zakonodaje, predvsem pa internih aktov policije in določb Zakona o kazenskem postopku. Zaradi nadzora, ki ga je opravila KNOVS in njenih ugotovitev, je takratni državni tožilec Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru [B. M.], preko sredstev javnega obveščanja grozil posameznim članom, da jih bo preganjal zaradi zakonitega nadzora komisije. Treba je ugotoviti, kdo je znotraj policije odgovoren, da se kršitve in posledice niso odpravile in kakšno vlogo sta pri tem dejanju imela tedanja ministrica za notranje zadeve Katarina Kresal in dr. Gregor Virant.« (3. točka tretjega dela izpodbijanega akta).

103. Iz citiranih delov Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi izhaja očitek, da naj bi D. Š. kot takratni vodja Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru zoper Franca Kanglerja in druge na podlagi arhiviranih prikritih preiskovalnih ukrepov nezakonito sprožil sodne postopke. Ta akt predvideva, da bi mu to lahko naročil eden izmed nosilcev javnih funkcij (4. točka prvega dela Akta). Izpodbijani akt nakazuje tudi na možnost, da je med D. Š., sodnikom B. P. in državnim tožilcem B. M. obstajala določena povezava (2. točka tretjega dela Akta). Državnemu tožilcu B. M. pa se v Aktu očita, (1) da se je v zadevi *Ježovita* dogovarjal s sodnikom B. P. oziroma z njim predhodno usklajeval odločitve (6. točka prvega dela in 2. točka tretjega dela Akta); (2) da je zlorabil svoj položaj, saj naj bi od neznanega preiskovalnega sodnika Okrožnega sodišča v Mariboru prevzel vse prikrito preiskovalne

ukrepe (oziroma nemara njihove izsledke) ter jih kasneje vrnil, pri čemer naj bi obstajala velika verjetnost, da je nekdo spis dopolnjeval in spreminjal (5. točka drugega dela Akta); ter (3) da je kršil več določb ZKP in pravnih aktov, ki mu dajejo temeljno podlago za delovanje znotraj državnega tožilstva, pri čemer akt navaja, da tedanja vodja Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru E. G. ni želela sprožiti pregona zoper Franca Kanglerja in druge (1. točka tretjega dela izpodbijanega akta).

104. V parlamentarni preiskavi naj bi se torej ugotavljalo, po čigavem navodilu je državni tožilec D. Š. zoper Franca Kanglerja – po oceni izpodbijanega akta nezakonito – zahteval kazenski pregon ter ali je državni tožilec B. M. v okviru opravljanja državnotožilske funkcije v konkretni zadevi zlorabil svoj položaj oziroma zagrešil več kršitev zakona. To pomeni, da je namen parlamentarne preiskave tudi ugotavljanje zakonitosti odločitve državnega tožilca o sprožitvi kazenskega pregona ter zakonitosti vodenja kazenskega pregona v konkretni zadevi. Navedeno potrjuje obrazložitev zahteve Državnega sveta za odreditev parlamentarne preiskave, v kateri je med drugim navedeno, da je zoper Franca Kanglerja v samo enem zaključenem procesu prišlo do več hujših kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter do več kršitev EKČP, Ustave in veljavne zakonodaje, predvsem določb ZKP. Po navedbah predlagatelja parlamentarne preiskave imajo tako preiskovalni sodnik kot sodniki in tožilci pravniški državni izpit ter bi morali, kakor je navedlo Ustavno sodišče, v prvi vrsti skrbeti za zakonitost postopkov, predvsem pa zagotoviti, da v postopkih ne prihaja do kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>47</sup>

105. Državni svet sicer trdi, da je preiskava konkretnega postopka zgolj izhodišče za ugotavljanje morebitnih sistemskih in strukturnih pomanjkljivosti v delovanju pravosodja. Navaja, da je na težave sistemske narave mogoče sklepati zgolj na podlagi večjega števila konkretnih primerov in ob ugotovitvi ponavljajočih se istovrstnih kršitev in nepravilnosti. Vendar pa iz Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi ne izhaja, da bi bila predmet te parlamentarne preiskave analiza večjega števila državnotožilskih odločitev ali ravnanj, s katero bi se denimo ugotavljalo, v koliko primerih so sodišča ali disciplinska sodišča ugotovila kršitve ali zlorabe pri opravljanju državnotožilske funkcije. Presojani akt se osredotoča na eno samo konkretno kazensko zadevo in preiskovalni komisiji nalaga, naj razišče, ali je v tej zadevi prišlo do očitanih nepravilnosti, vključno z nezakonitim ravnanjem in odločanjem državnih tožilcev.

106. Ustavno sodišče je v delu B. – I. te odločbe pojasnilo, da v okviru parlamentarne preiskave ni dovoljeno ugotavljati zakonitosti oziroma primernosti opravljanja državnotožilske funkcije posameznih državnih tožilcev v konkretnih primerih. Če je parlamentarna preiskava odrejena ali zahtevana z namenom preizkušanja pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, ali ugotavljanja odgovornosti državnih tožilcev za take odločitve ali ravnanja, je že sama odreditev take parlamentarne preiskave v neskladju z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev.<sup>48</sup> V obravnavani zadevi pa gre za primer parlamentarne preiskave, ki jo je Ustavno sodišče označilo kot še posebej nedopustno, tj. za preiskavo, katere namen je ugotavljati zakonitost in primernost odločitve državnega tožilca, da sproži kazenski pregon zoper nosilca državne oblasti, in sicer člana Državnega sveta, ki je celo predlagatelj manjšinske parlamentarne preiskave.<sup>49</sup>

107. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da je izpodbijani akt o odreditvi parlamentarne preiskave v delih, ki so citirani oziroma povzeti v 100. in 103. točki obrazložitve te odločbe in se nanašajo na ravnanja in odločitve državnih tožilcev, v neskladju z neodvisnostjo državnih tožilcev iz pr-

vega odstavka 135. člena Ustave in drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.

108. Ustavno sodišče ob tem ni spregledalo, da iz izpodbijanega akta ne izhaja le očitke, da so državni tožilci ravnali nezakonito, temveč tudi, da so (zaradi političnih vplivov) zavestno kršili pravo, torej da so zlorabili svojo funkcijo. Vendar pa niti sumov o zavestni kršitvi oziroma zlorabi državnotožilske funkcije v konkretni zadevi ni dopustno preizkušati v postopku parlamentarne preiskave. Kot je bilo pojasnjeno v 84. točki obrazložitve te odločbe, bi bilo ugotavljanje odgovornosti državnega tožilca za odločitve ali ravnanja, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, v postopkih, ki jih vodi zakonodajna veja oblasti, nezdržljivo z neodvisnostjo državnih tožilcev. Če obstaja utemeljen sum, da je državni tožilec naklepno zlorabil državnotožilsko funkcijo, je treba njegovo odgovornost ugotavljati v kazenskem postopku, v katerem so zagotovljene vse garancije iz 23. in 29. člena Ustave. V primeru pravnomočne obsodilne sodbe v kazenskem postopku pa je treba nato državnega tožilca razrešiti (prvi odstavek 75. člena ZDT-1).

109. Navedeno velja tudi v primeru, ko obstaja sum, da je na odločitev ali ravnanje državnega tožilca v konkretnem sodnem postopku nedovoljeno vplivala druga oseba. Če je taka oseba politično odgovorna, sicer ni izključeno, da se njena politična odgovornost zaradi nedovoljenih vplivov na odločanje in ravnanje državnega tožilca ugotavlja v parlamentarni preiskavi. V takem primeru je lahko neizbežno, da se parlamentarna preiskava vsaj do neke mere dotakne tudi vprašanja ravnanja državnega tožilca v konkretnem postopku. Vendar pa mora biti fokus take preiskave na ravnanju osebe, ki naj bi na državnega tožilca vplivala, in na njeni politični odgovornosti. Pri izpodbijanem aktu o odreditvi parlamentarne preiskave ne gre za tak primer. Čeprav Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi v zvezi z ravnanjem državnih tožilcev v konkretni zadevi nakazuje na politične vplive oziroma na vdor politike v pravosodni sistem, je težišče tega dela izpodbijanega akta na zatrdjevanem nezakonitem ravnanju državnih tožilcev. Predlagatelj parlamentarne preiskave na sum nedovoljenega političnega vplivanja sklepa iz tega, da naj bi bilo ravnanje državnih tožilcev obremenjeno s kršitvami, in ne iz konkretnih okoliščin, ki bi kazale na nedovoljeno ravnanje politično odgovornih oseb.

110. Po drugi strani pa izpodbijani Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi vsebuje tudi dele, v katerih se ne omenjajo konkretni (pred)kazenski postopki, temveč splošno delovanje državnega tožilstva oziroma posameznih državnih tožilcev:

»7. [v parlamentarni preiskavi naj se] ugotovi, kako ravnajo s prikritimi preiskovalnimi ukrepi na Policiji in Okrožnem državnem tožilstvu v Mariboru ter kdo in na kakšen način je znotraj sistema odgovoren za zakonitost postopkov ter hrambo prikritih preiskovalni ukrepov;« (7. točka prvega dela izpodbijanega akta).

»11. Namen parlamentarne preiskave je ugotoviti, ali je sistem pridobivanja podatkov s strani državnega tožilstva in sodišč dovolj ažuren oziroma zakaj prihaja do zamud pri pridobivanju informacij, ki so podlaga za izbris določenih podatkov in njihovo hrambo.« (11. točka drugega dela izpodbijanega akta).

Če namen tega dela preiskave ni ugotavljanje zakonitosti ravnanj državnih tožilcev v konkretnih zadevah, temveč ugotavljanje dejanskega stanja, ki bo lahko podlaga za spremembo zakonodaje ali za druge odločitve iz pristojnosti Državnega zbora, v tem delu parlamentarna preiskava ne pomeni protiustavnega posega v neodvisnost opravljanja državnotožilske funkcije.

111. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da je izpodbijani Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi v delu, v katerem se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, in ugotavljanje odgovornosti državnih tožilcev za take odločitve ali ravnanja, v neskladju z neodvisnostjo državnih tožilcev iz prvega odstavka

<sup>47</sup> Zahteva za odreditev parlamentarne preiskave, Državni svet, št. 000-04-8/2019/22, 12. 6. 2019, str. 14.

<sup>48</sup> Točka 82 obrazložitve te odločbe.

<sup>49</sup> Glej 81. točko obrazložitve te odločbe.

135. člena Ustave in drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Ustavno sodišče je ob smiselni uporabi 43. člena ZUstS v tem obsegu Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi razveljavilo (5. točka izreka).

C.

112. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena, tretjega odstavka 25. člena, 43. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena in prve alineje prvega odstavka 55.b člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je 1. do 3. točko izreka sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Ustavno sodišče je 4. in 6. točko izreka sprejelo soglasno. Točko 5 izreka je sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Sodnik Jaklič je dal delno pritrdilno, delno odklonilno ločeno mnenje.

**Dr. Rajko Knez**  
predsednik

## VSEBINA

## MINISTRSTVA

2719. Pravilnik o prenehanju uporabe Pravilnika o obratovalnem monitoringu onesnaževanja podzemne vode 7997
2720. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izobrazbi predavateljev višje strokovne šole in drugih strokovnih delavcev v višjem strokovnem izobraževanju 7997
2721. Odredba o sprejemu študijskega programa za izpopolnjevanje na področju višjega strokovnega izobraževanja Strokovni sodelavec/Strokovna sodelavka za digitalni marketing 7998

## USTAVNO SODIŠČE

2722. Odločba  
 – o ugotovitvi, da sta Zakon o parlamentarni preiskavi in Poslovnik o parlamentarni preiskavi v neskladju z Ustavo, in  
 – o razveljavitvi Akta o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, in ugotavljanje odgovornosti državnih tožilcev za take odločitve ali ravnanja 7999

## Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/21

## VSEBINA

26. Zakon o ratifikaciji spremenjenih in dopoljenih aktov Svetovne poštne zveze (MASPZS-1) 79
- Obvestila o začetku oziroma prenehanju veljavnosti mednarodnih pogodb*
27. Obvestilo o začetku veljavnosti Protokola št. 15 o spremembah Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin za Republiko Slovenijo 200

